Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Mitwirkung der Zollverwaltung bei der Umsatzsteuerbefreiung von Ausfuhren im nichtkommerziellen Reiseverkehr

hier: Wertgrenzen innerhalb der Europäischen Union und IT-gestützte Ausfuhrbescheinigung

Gz.: VIII 5 – 2018 – 0707

Bonn, den 7. November 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 3

1 Einführung 5

2 Wertgrenzen der EU-Mitgliedstaaten 5

2.1 Höhe der Wertgrenzen 5

2.2 Europaweit keine Schwierigkeiten bei der Einführung der Wertgrenze 7

2.3 Elektronische Selbstabfertigungssysteme anderer EU-Staaten 7

3 Würdigung 8

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuss wiederholt zu der Einführung einer Wertgrenze für die Umsatzsteuerfreiheit im nichtkommerziellen Reiseverkehr berichtet. Im Rahmen der Diskussion über die Wertgrenze waren im Ausschuss die Fragen aufgekommen,

- ob und in welcher Höhe andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) eine solche Wertgrenze eingeführt haben und
- welche Staaten über ein elektronisches Selbstabfertigungssystem verfügen.

Der Bundesrechnungshof hat eine entsprechende Anfrage an die 27 Rechnungshöfe der anderen Mitgliedstaaten gerichtet. 25 Rechnungshöfe haben diese beantwortet. In diesem Bericht sind die Ergebnisse der Anfrage dargestellt.

0.1 Erwerben Privatpersonen mit Wohnsitz außerhalb der EU Waren für den privaten Gebrauch und führen diese im Rahmen einer Reise aus der EU aus, sind diese Waren ab einem Rechnungsbetrag von 175 Euro umsatzsteuerbefreit. Dies regelt die Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU. Den EU-Staaten ist freigestellt, Waren auch bei geringeren Rechnungsbeträgen von der Umsatzsteuer zu befreien. (Tz. 2)

0.2 In Deutschland besteht die Umsatzsteuerfreiheit ab dem ersten Cent. In der EU haben neben Deutschland nur Spanien, die Republik Irland und das Vereinigte Königreich keine Wertgrenze.

Ohne Wertgrenze verzichtet Deutschland auf Steuermehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe und nimmt zugleich Mehrausgaben in jährlich zweistelliger Millionenhöhe in Kauf. Eine Wertgrenze könnte Deutschland Steuermehreinnahmen verschaffen, ohne die einheimische Bevölkerung zu belasten. (Tzn. 2.1 und 3)

0.3 Eine Wertgrenze würde der Verwaltungsvereinfachung dienen, weil die Zollverwaltung von Routinearbeiten entlastet würde. Nachteile für den deutschen Einzelhandel in der Grenzregion würden nicht entstehen. Insbesondere für Schweizerinnen und Schweizer besteht ein hoher Anreiz

in Deutschland einzukaufen. Dies beruht auf dem unterschiedlichen Preis- und Verdienstniveau zwischen Deutschland und der Schweiz sowie dem für die Schweiz günstigen Wechselkurs. (Tzn. 2.1 und 3)

0.4 Die Abfrage des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Einführung einer Wertgrenze in den Mitgliedstaaten nicht zu Schwierigkeiten im Grenzhandel geführt hat. (Tz. 2.2)

0.5 Mehrere Mitgliedstaaten verfügen über ein elektronisches Selbstabfertigungssystem im nichtkommerziellen Reiseverkehr, um die Zollformalitäten zu beschleunigen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte die Expertise dieser Mitgliedstaaten nutzen, wenn ein elektronisches Selbstabfertigungssystem in Deutschland entwickelt werden soll.
(Tzn. 2.3 und 3)

1 Einführung

Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuss wiederholt zu der Einführung einer Wertgrenze für die Umsatzsteuerfreiheit im nichtkommerziellen Reiseverkehr berichtet. Im Rahmen der Diskussion über die Wertgrenze waren die Fragen aufgekommen,

- ob und in welcher Höhe andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) eine solche Wertgrenze eingeführt haben und
- welche Mitgliedstaaten über ein IT-gestütztes, elektronisches Selbstabfertigungssystem verfügen.

Der Bundesrechnungshof hat eine entsprechende Anfrage an die 27 Rechnungshöfe der anderen Mitgliedstaaten gerichtet. 25 Rechnungshöfe haben diese beantwortet.[1] In diesem Bericht sind die Ergebnisse der Anfrage dargestellt.

2 Wertgrenzen der EU-Mitgliedstaaten

2.1 Höhe der Wertgrenzen

Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL) der EU stellt Ausfuhren von im Drittland Ansässigen im nichtkommerziellen Reiseverkehr ab einem Rechnungsbetrag von 175 Euro umsatzsteuerfrei. Bis zu 175 Euro wird die übliche Umsatzsteuer entrichtet. Ab 175 Euro ist der ganze Rechnungsbetrag[2] umsatzsteuerfrei. Die MwStSystRL erlaubt den Mitgliedstaaten davon abzuweichen und schon bei geringeren Rechnungsbeträgen auf die Umsatzsteuer zu verzichten. In Deutschland besteht die Umsatzsteuerfreiheit ab dem ersten Cent.

Der Bundesrechnungshof hat an alle Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten eine Abfrage zu den in ihren Staaten geltenden Wertgrenzen gerichtet. Die nachfolgende Abbildung zeigt die EU-Staaten und die geltenden Wertgrenzen. Rechnungen unterhalb der Wertgrenze sind nicht umsatzsteuerbefreit.

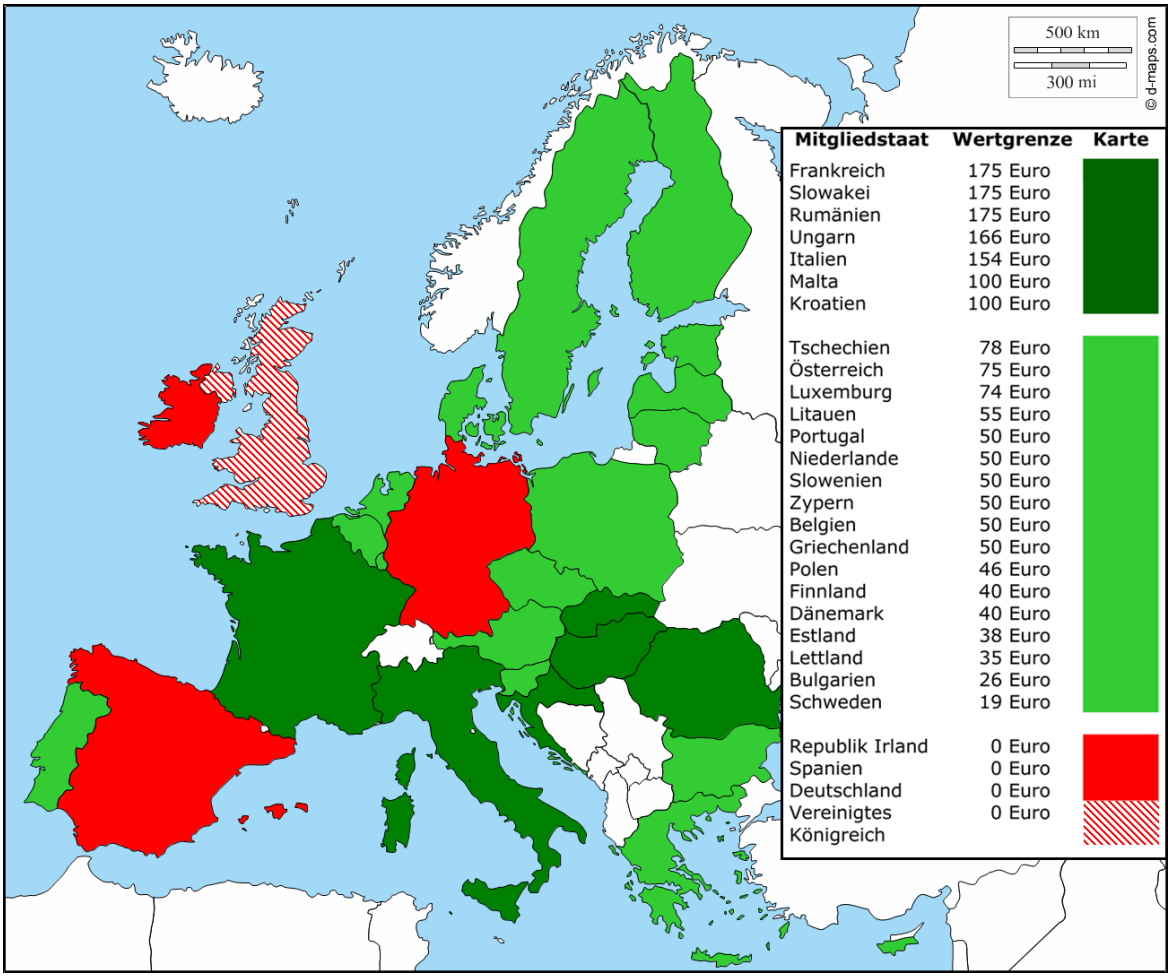
---

[1] Weitere Angaben wurden den Informationen der Mitgliedstaaten im Internet entnommen.

[2] Artikel 147 Absatz 1 Buchstabe C MwStSystRL spricht vom „Gesamtwert der Lieferung einschließlich Mehrwertsteuer".

Abbildung 1

Wertgrenzen in den Mitgliedstaaten der EU



Quelle: Eigene Darstellung[3]

Die Mehrzahl der EU-Staaten hat eine Wertgrenze in unterschiedlicher Höhe eingeführt. Nur Spanien, die Republik Irland und das Vereinigte Königreich verzichten neben Deutschland darauf.

Rechnungsbeträge der Käufe von Touristen, die über deutsche Flughäfen in ein Drittland ausreisen, liegen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes oft oberhalb der möglichen Wertgrenze von 175 Euro. Dagegen fallen an der einzigen Landgrenze Deutschlands zu einem Drittland (Schweiz) viele Waren-einkäufe mit niedrigen Beträgen an. Alle zur Schweiz angrenzenden EU-Staaten – außer Deutschland – haben eine Wertgrenze: Frankreich (175 Euro), Italien (154 Euro) und Österreich (75 Euro).

[3] Karte abgerufen unter: https://d-maps.com/carte.php?num_car=2232&lang=de.

Zum Vergleich: Aus der Schweiz von EU-Bürgern ausgeführte Waren sind erst ab 300 Schweizer Franken (rund 263 Euro) je Warenwert von der Mehrwertsteuer befreit.

2.2 Europaweit keine Schwierigkeiten bei der Einführung der Wertgrenze

Neben der Wertgrenze haben wir bei den Rechnungshöfen auch abgefragt, ob die Einführung einer Wertgrenze in dem betreffenden Mitgliedstaat zu Schwierigkeiten im Warenverkehr geführt hat. 15 Rechnungshöfe haben mitgeteilt, dass es zu keinen Einführungsproblemen gekommen sei, bei den anderen Rechnungshöfen lagen dazu keine Erkenntnisse vor. In Zypern seien Klarstellungen zu Anwendungsfragen über die dort gewählten, besonderen Regelungen erforderlich gewesen.[4]

2.3 Elektronische Selbstabfertigungssysteme anderer EU-Staaten

Nach den damaligen Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben weder das Bundesministerium der Finanzen (BMF) noch die Generalzolldirektion (GZD) bei den Zollbehörden der anderen EU-Mitgliedstaaten abgefragt, ob dort Erfahrungen mit einem elektronischen Selbstabfertigungssystem vorliegen.

Der Bundesrechnungshof hat daher an die Rechnungshöfe die Frage gerichtet, ob in ihrem Land solche Systeme eingesetzt werden.

Mindestens acht Mitgliedstaaten haben solche Systeme oder planen die Einführung. Frankreich verfügt mit dem System PABLO über ein elektronisches Selbstabfertigungssystem, ebenso wie Italien seit dem Jahr 2017 mit dem System OTELLO. Spanien setzt seit dem Jahr 2018 das System DIVA ein. Kroatien verfügt über eine Lösung für mobile Endgeräte, mit der im Jahr 2017 rund 13 000 Ausfuhren abgewickelt wurden. Portugal setzt ein elektronisches Selbstabfertigungssystem ein, dass über eine Risikoanalyse verfügt.

Andere Mitgliedstaaten wie Belgien[5] prüfen, ob ein solches System eingeführt werden soll. Die Slowakei will ein System für mobile Endgeräte einführen. Die Tschechische Republik projektiert derzeit ein elektronisches Selbstabfertigungssystem. Alle Mitgliedstaaten außer Spanien, die über ein solches System

---

[4] Zypern lässt bei der Anwendung der Wertgrenze abweichend von der Regelfassung der MwStSystRL eine Kumulation von mehreren Einkäufen zu.

[5] Auch das Vereinigte Königreich beabsichtigt ein elektronisches Selbstabfertigungssystem einzuführen, allerdings wohl erst nach dem EU-Austritt.

verfügen oder einführen wollen, wenden eine Wertgrenze an. Bei vier der acht genannten Staaten liegt die Wertgrenze bei 100 Euro und darüber.

Die Rechnungshöfe konnten keine Angaben dazu machen, welche Entwicklungs- und Betriebskosten mit einem solchen System verbunden sind.

3 Würdigung

Die Übersichtskarte zeigt, dass in der EU weit überwiegend Wertgrenzen angewendet werden. Deutschland nimmt mit einer fehlenden Wertgrenze eine Sonderrolle ein.

Der Verzicht auf eine Wertgrenze ist mit erheblichen Nachteilen verbunden:

- Deutschland verzichtet insbesondere wegen des Warenverkehrs mit der Schweiz auf jährliche Steuereinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe. Zusätzlich kommt es beim Zoll zu jährlichen Mehrausgaben in zweistelliger Millioneneurohöhe für die Abfertigung des Warenverkehrs an der Schweizer Grenze (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO vom 12. Mai 2017, A.-Drs. 347). Die zusätzlichen Steuereinnahmen gingen nicht zu Lasten der einheimischen Bevölkerung, sondern würden von Bürgern aus Nicht-EU-Staaten gezahlt.
- Eine Wertgrenze würde der Verwaltungsvereinfachung dienen, weil die Zollverwaltung von Routinearbeiten entlastet würde. Nachteile für den deutschen Einzelhandel in der Grenzregion würden nicht entstehen, weil die Anreize, in Deutschland einzukaufen, auf dem unterschiedlichen Preis- und Verdienstniveau zwischen Deutschland und der Schweiz und den für die Schweiz günstigen Wechselkurs beruhen und nicht auf der Erstattung der Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuerfreiheit führt nur zu zusätzlichen Mitnahmeeffekten.
- Eine Wertgrenze würde eine bessere Kontrolle des Warenverkehrs im nichtkommerziellen Reiseverkehr erlauben. Die Kontrollen werden seit Jahren erheblich seltener durchgeführt als vorgeschrieben.

Für die vom Bundesrechnungshof geforderte Einführung einer Wertgrenze in Höhe von 175 Euro in Deutschland sprechen auch die Angaben der EU-Rechnungshöfe. Kein Rechnungshof hat über negative Auswirkungen im Zusammenhang mit der Einführung der Wertgrenze berichtet.

Mehrere Mitgliedstaaten verfügen bereits über ein elektronisches Selbstabfertigungssystem im nichtkommerziellen Reiseverkehr, um die Zollformalitäten zu beschleunigen. Die meisten Staaten wenden zugleich eine Wertgrenze an. Das BMF sollte die Expertise dieser Mitgliedstaaten nutzen, wenn ein elektronisches Selbstabfertigungssystem in Deutschland entwickelt werden soll.

Steinkamp Rosauer