

20.06.89

EG - Fz - Wi

12 Seiten

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und an das Europäische Parlament über die Vollendung
des Binnenmarktes und die Annäherung der indirekten Steuern

KOM(89) 260 endg.; Ratsdok. 6762/89

353/89

KEP-AE-Nr. 891545

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am
20. Juni 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen
Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der
Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 19. Mai 1989
dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemein-
schaften übermittelt worden.

**DIE VOLLENDUNG DES BINNENMARKTES UND DIE ANNAHERUNG
DER INDIREKTEN STEUERN**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

1. Seit der Mitteilung der Kommission vom 4. August 1987 und den damit zusammenhängenden Vorschlägen (KOM(87)320 bis 328) fand eine umfassende Diskussion über die Mittel und Wege zur Beseitigung der steuerlichen Hindernisse für die Verwirklichung des Binnenmarktes statt.

Im Rat (Wirtschaft/Finanzen) wurde mehrfach darüber diskutiert, und auf Initiative des Rates und der Kommission traten Arbeitsgruppen zusammen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Arbeiten des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und seit Anfang 1989 von zwei Arbeitsgruppen zu erwähnen: eine Arbeitsgruppe für die Clearingprobleme, die ihre Arbeiten im April 1989 abschloß, und die andere für die Verteilung der Mehrwertsteuer-Sätze nach Produktgruppen, deren Arbeiten noch andauern.

2. Hinsichtlich der Ziele besteht ein breiter Konsens über die zentrale Bedeutung der bei den indirekten Steuern vorzunehmenden Reformen für den Binnenmarkt. Dieser Konsens kam bereits in der Neufassung von Artikel 99 des Vertrags im Anschluß an die Einheitliche Akte zum Ausdruck.

Auch über die beiden Schwerpunkte des Vorgehens der Gemeinschaft ist man sich allgemein einig:

- Annäherung der Mehrwertsteuer-Sätze und der Verbrauchsteuersätze in den Mitgliedstaaten;
- Beseitigung der mit einem wirklichen Gemeinsamen Markt unvereinbaren Steuergrenzen.

In diesem Sinne haben die vorgetragenen Auffassungen bezüglich des Systems der weiterhin steuerbelasteten Zirkulation der Güter, wie von der Kommission vorgeschlagen, den qualitativen Sprung den dies unter zwei Gesichtspunkten darstellt, nicht in Frage gestellt:

- einerseits aus der Sichtweise eines wirklichen Binnenmarktes, da die Güter unter den gleichen Voraussetzungen zirkulieren würden, wie innerhalb der Mitgliedstaaten;
- andererseits weil es aus sich heraus eine der Hauptursachen der Steuerhinterziehung beseitigen würde: jene, welche sich aus der Existenz zweier verschiedener Transaktionskreisläufe - steuerbelastet oder nicht - ergibt, wobei die Abgrenzung der beiden Kreisläufe niemals vollkommen sein kann.

Aus diesem Grund vertritt die Kommission die Auffassung, daß diese Besteuerungsart am geeignetsten ist, die Idee eines Wirtschaftsraums ohne Binnengrenzen zu verwirklichen.

3. Hinsichtlich der Methode bestehen dagegen noch beträchtliche Meinungsunterschiede, die zu den Schwierigkeiten des eingeleiteten Werks hinzukommen. Die Debatte über den Komplex "Mehrwertsteuer" muß aktiv fortgeführt werden, um zu einem Konsens zu gelangen. Was den Komplex "Verbrauchssteuern" anlangt, so hat die Kommission bereits erklärt, daß sie neue Vorschläge unterbreiten wird, um für mehr Flexibilität der zu treffenden Maßnahmen zu sorgen.

Mit der vorliegenden Mitteilung sollen die neuen Leitlinien präzisiert werden, die die Kommission zur Verwirklichung der 1987 vorgeschlagenen Ziele erarbeitet hat. Es handelt sich im wesentlichen darum, einen pragmatischen Ansatz für die wichtigsten Probleme und möglichen Lösungen zu finden, um eine möglichst baldige Einigung im Rat zu erleichtern.

Daraus ergeben sich vor allem drei Leitlinien: die möglichst baldige Einleitung einer Übergangsphase zur Annäherung der indirekten Steuern bis Ende 1992, bei der Mehrwertsteuer, ein neues Konzept für die Frage des Clearings sowie neue Vorschläge für die Verbrauchsteuersätze.

I. Eine Übergangsphase

4. Der abrupte Übergang am 1.1.1993 von der derzeitigen Situation bei den Mehrwertsteuer-Sätzen und Verbrauchsteuerbeträgen zu einem neuen System ohne Binnengrenzen wurde zwangsläufig Störungen für die Wirtschaftssubjekte und die nationale Wirtschaftspolitik mit sich bringen. Eine Übergangsperiode wird das effektive Inkrafttreten der Reform zum vorgesehenen Zeitpunkt dadurch erleichtern, daß bis dahin die erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden.

Die vorbereitenden Anpassungen sind jedoch im wesentlichen Sache der einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend ihrer eigenen Prioritäten und jeweiligen Rahmenbedingungen. Dies gilt insbesondere für die Konvergenz der Mehrwertsteuer-Sätze, die mehrere Mitgliedstaaten bereits eingeleitet oder geplant haben.

Deshalb soll von vornherein unterstrichen werden, daß die Kommission bei ihren Überlegungen, betreffend die notwendige Flexibilisierung ihrer ursprünglichen Vorschläge den voraussichtlichen budgetären Auswirkungen eine besondere Bedeutung beigemessen hat, mit dem Ziel, diese so weit wie möglich zu beschränken.

Die Festlegung einer Übergangsperiode auf Gemeinschaftsebene muß somit mit einer konkreten Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der indirekten Steuern einhergehen, insbesondere in Bezug auf die Annäherung der Mehrwertsteuer-Sätze bis Ende 1992.

5. Diese Periode würde es den Unternehmen ermöglichen, sich auf die sie betreffenden Änderungen vorzubereiten. Auch würde sie die Einführung bestimmter Vereinfachungen von Prozeduren zur Verdeutlichung des Übergangscharakters zur Abschaffung der Steuergrenzen ermöglichen. Dabei sollen vor allem die Transitprozeduren vereinfacht werden, indem die Transitbescheinigung abgeschafft wird.
6. Um den ökonomischen Integrationsprozess und die Glaubwürdigkeit bei der öffentlichen Meinung bezüglich der Realisierung des Binnenmarktes zu verstärken, schlägt die Kommission eine schrittweise aber bedeutende Anhebung der Freigrenzen im Reiseverkehr vor. Eine solche, vom Europäischen Parlament gewünschte Anhebung liegt durchaus in der Perspektive des Europas der Bürger. Außerdem dürfte dies einen Anstoß für die Gesamtheit der Wirtschaftsobjekte bedeuten:
 - indem es einen Vorgesmack auf den freien Kauf von steuerbelastenden Gütern gibt, wie es ab 1993 die Regel sein wird;
 - indem es einen Anstoß zur beschleunigten Annäherung der steuerlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze zwischen den Mitgliedstaaten gibt.

Daher schlägt die Kommission in einem dieser Mitteilung beigefügten, dreistufigen Vorschlag mit Wirkung jeweils vom 1. Januar 1990, 1991 und 1992 folgendes vor:

- eine Vervierfachung der Mehrwertsteuer-Freibeträge
- eine Verdoppelung der spezifischen Freimengen bei den verbrauchsteuerpflichtigen Waren.

II. Die Annäherung der Sätze

A. Die Annäherung der Sätze

7. Die von der Kommission vorgeschlagenen zwei Spannen für die Sätze (4 bis 9% für den ermäßigten Satz und 14 bis 20% für den Normalsatz) sind Diskussionsgrundlage im Rat und im Europäischen Parlament.

Die Diskussionen betreffen insbesondere drei Fragen: die Breite der Spannen, die häufig für zu groß gehalten werden und zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten, namentlich bei der Spanne für den Normalsatz; die Erzeugnisse, für die der ermäßigte Mehrwertsteuer-Satz gelten soll und schließlich das Problem der Erzeugnisse, die einem Nullsatz unterliegen.

Der normale Mehrwertsteuer-Satz

8. Eine Alternativlösung zu der Spanne für die Sätze wäre, diese Spanne durch einen Mindestsatz, gültig ab 1. Januar 1993 zu ersetzen, ohne daß bei dem normalen Mehrwertsteuer-Satz eine von den Mitgliedstaaten einzuhaltende Obergrenze festgelegt würde. Jeder Mitgliedstaat würde nach Maßgabe der nationalen Haushaltsauswirkungen und des "Konkurrenzdrucks", der sich infolge der von den benachbarten Mitgliedstaaten oder den Haupthandelspartner gewählten Sätze ergibt, einen Satz wählen, der mindestens dem Mindestsatz entspräche.

Ein solcher Mindestsatz sollte die Anstrengungen zwischen den Mitgliedstaaten mit den höchsten Mehrwertsteuer-Sätzen und den übrigen Mitgliedstaaten gleichmäßig verteilen. Die Lösung des Mindestsatzes ist somit einfacher als die Lösung der Spannen und berücksichtigt besser die Autonomie der einzelnen Mitgliedstaaten und die Besonderheit ihrer jeweiligen Situation.

9. Außerdem muß man einräumen, daß bei benachbarten Staaten, deren Sätze stark voneinander abweichen und die untereinander einen regen Grenzverkehr unterhalten, eine Annäherung ihrer jeweiligen Sätze besonders notwendig ist.

Die betreffenden Mitgliedstaaten könnten sich um eine entsprechende Vereinbarung in einer noch zu bestimmenden Form bemühen. Auf diese Weise würde ihr besonderes Problem gelöst, ohne daß sämtlichen Mitgliedstaaten überflüssige Anstrengungen abverlangt würden.

Der ermäßigte Mehrwertsteuer-Satz

10. Nach Ansicht der Kommission entspricht die vorgeschlagene Spanne (4 bis 9%) am besten den Bedürfnissen, und man müßte sich vor allem darüber einigen, welche Erzeugnisse dem ermäßigten Satz und welche dem normalen Mehrwertsteuer-Satz unterliegen sollen. Für die Kommission ist schon während der Vorbereitungsphase eine Einigung über ein System mit zwei Sätzen notwendig, da dieses eine wesentliche Voraussetzung für eine ausreichende Annäherung darstellt.

Erzeugnisse die einem Nullsatz bei der Mehrwertsteuer unterliegen¹¹

11. Im Gemeinschaftsrecht sind die in mehreren Mitgliedstaaten auf bestimmte Erzeugnisse angewandten Nullsätze niemals als Mehrwertsteuer-Sätze im eigentlichen Sinne betrachtet worden, sondern als vorübergehende Ausnahmen von den allgemeinen Grundsätzen der Mehrwertsteuer, die mit einer Übergangssituation zusammenhängen.

Allerdings hat die Kommission in ihren ursprünglichen Vorschlägen nicht ausgeschlossen, daß auch nach 1992 noch Nullsätze in Form von Ausnahmen während einer neuen Übergangsperiode angewandt werden könnten.

In Anbetracht der Notwendigkeit, zum einen den Umfang der Erzeugnisse einzuschränken, die gegenwärtig dem Nullsatz der Mehrwertsteuer unterliegen, und zum anderen der sozialen Rolle Rechnung zu tragen, die manche Mitgliedstaaten auf diese Art der Mehrwertsteuer zuweisen, könnte eine Lockerung der Position der Kommission ins Auge gefaßt werden, sofern eine gewisse Anzahl von Bedingungen erfüllt ist.

Im Rahmen des endgültigen Kompromisses mußte den Mitgliedstaaten noch zu präzisierenden Modalitäten gestattet werden, wahlweise auf eine sehr begrenzte Anzahl von Erzeugnissen, die für den ermäßigten Satz in Frage kommen, Nullsätze beizubehalten, ohne daß sich daraus die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen für die übrigen Mitgliedstaaten ergibt.

¹¹ Es ist wichtig zu bemerken, daß im Gegensatz zur Befreiung, welche dem Endverbraucher die auf vorangegangenen Stufen gezahlte Vorsteuer aufbürdet bei Besteuerung zum Nullsatz die Vorsteuer abzugsfähig ist, und somit das veräußerte Produkt völlig frei von Umsatzsteuern ist.

Eine solche Orientierung könnte die Kommission nur insoweit ins Auge fassen, als der Rat im übrigen zu einer Einigung über den Geltungsbereich des Normalsatzes und des ermäßigten Satzes der Mehrwertsteuer gelangt.

Setzen einer praktischen Unterscheidung

12. Die hauptsächliche Kritik an den Vorschlägen der Kommission wird zum Teil von einem doppelten Charakter des Ausgleichsmechanismus getragen, der sich zentralisiert auf und möglicherweise belastet ist mit budgetären Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten, zum anderen Teil von Risiken der Wettbewerbsstörungen, die die Käufe von Endverbrauchern betreffen, wobei die bestehenden Mehrwertsteuerunterschiede von einigen Mitgliedstaaten als zu bedeutend angesehen werden.

Dies betrifft Privatpersonen besonders bei Versandhandelskäufen und den Käufen von Autos. Es betrifft die institutionellen Nichtsteuerpflichtigen und die steuerbefreiten Steuerpflichtigen bei Käufen von bestimmten Wert (z.B. bei großen Investitionen).

Um eine Übereinstimmung im Rat zu fördern, schlägt die Kommission mit dem vorliegenden Papier eine neue Annäherung vor, die aus einer Reihe von Maßnahmen der unterschiedlichsten Art besteht und zwar mindestens solange wie die Steuersätze noch nicht genügend angenähert sind und noch nicht ein Ausgleichsverfahren ins Auge gefaßt ist oder vielmehr eine Rückerstattung für die anderen Geschäfte der Steuerpflichtigen⁽²⁾ existiert.

Versandhandel

13. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten gibt es Versandhandelssysteme, eingeführt durch große spezialisierte Unternehmen, die sich direkt an den Endverbraucher im eigenen Land, wie auch in anderen Mitgliedstaaten wenden. Es soll vermieden werden, daß Unterschiede bei der indirekten Besteuerung zu Wettbewerbsverzerrungen oder zu Standortverlagerungen dieser Unternehmen führen.

Die Kommission ist bereit vorzuschlagen, daß diese Verkäufe der spezialisierten Unternehmer im Bestimmungsland des Handels unter dessen Bedingungen versteuert werden.

Diese Ausnahme würde das Recht des Einzelnen, steuerbelastete Waren in einem Mitgliedstaat seiner Wahl zu erwerben, nicht tangieren.

Verkäufe von zugelassenen Beförderungsmitteln

14. Die Kraftwagenverkäufe waren häufig das typische Beispiel für die Befürchtung, daß sich aus allzu großen Abständen zwischen den Steuersätzen Verzerrungen ergeben könnten.

⁽²⁾ Ein Steuerpflichtiger ist eine physische oder moralische Person die Steuerpflichtige, der Mehrwertsteuer unterliegende wirtschaftliche Aktivitäten ausübt

Eine technische Lösung könnte an einer der Besonderheiten dieser Gegenstände anknüpfen, nämlich ihrer Zulassung im Wohnsitzland des Eigentümers. Damit der Mehrwertsteuer-Anspruch im Wohnsitzland des Erwerbers entsteht, würde der Ort der Lieferung als der Ort der Zulassung definiert. In diesem Fall würde der Steuertatbestand zum Zeitpunkt der Zulassung eintreten.

Um jede Gefahr einer Steuerhinterziehung oder Willkür zu vermeiden, würden für den Wechsel des Wohnsitzes die gleichen Bedingungen wie nach dem bestehen Gemeinschaftsrecht (Richtlinie 83/183) gelten.

Verkäufe an institutionelle Nichtsteuerpflichtige und an steuerbefreite Steuerpflichtige

15. Auf die Gefahr von Verzerrungen wurde auch bei Verkäufen an diese Gruppen von "Endverbrauchern" hingewiesen, nämlich institutionelle Nichtsteuerpflichtige (öffentlich-rechtliche Körperschaften und gleichgestellte) und steuerbefreite Steuerpflichtige (Banken, Versicherungen usw.).

Tatsächlich machen die Käufe dieser Wirtschaftssubjekte, insbesondere ihre Investitionsgüterkäufe, für bestimmte Produktionszweige einen beträchtlichen Teil ihres Absatzes aus. Somit kann die Gefahr einer Verlagerung dieser Käufe hauptsächlich aus steuerlichen Gründen nicht ausgeschlossen werden, zumindest bei Käufen von einiger ökonomischer Bedeutung.

16. Auch in diesen Einzelfällen lassen sich spezifische technische Lösungen zur Vermeidung der etwaigen Konsequenzen unterschiedlicher Sätze finden.

So könnte man vorsehen, daß die Käufe dieser Gruppen von Wirtschaftssubjekten in einem anderen Mitgliedstaat obligatorisch über einen mehrwertsteuerpflichtigen Vermittler laufen müssen; denkbar wäre auch, daß sie in dem Staat der Niederlassung zu einem Verfahren der zu den Bedingungen des Lieferorts steuerbaren Lieferung für den eigenen Bedarf führen, oder aber die Einführung einer Differentialsteuer in Höhe der Differenz zwischen der beim Erwerb entrichteten Mehrwertsteuer und der für eine ähnliche Lieferung oder Leistung fälligen nationalen Mehrwertsteuer.

Diese verschiedenen Lösungen würden dazu beitragen, die kommerziellen und budgetären Risiken sehr stark zu verringern, und gleichzeitig für eine Beseitigung der steuerlichen Behinderungen des Wirtschaftsverkehrs sorgen.

Auf lange Sicht würden diese Sonderregelungen selbstverständlich im Zuge der Annäherung der Steuersätze immer weniger notwendig.

Konzerninterne Umsätze

17. Eine der Besonderheiten des innergemeinschaftlichen Handels ist der beträchtliche Umfang der Umsätze zwischen Wirtschaftssubjekten des gleichen Industrieprozesses, wovon ein bedeutender Anteil auf verbundene Unternehmen innerhalb eines gleichen Konzerns entfällt. Diese Unternehmen bieten wegen der Regelmäßigkeit ihrer Umsätze und der Kontrol-

len, denen sie unterliegen, bestimmte Garantien. Aufgrund dessen haben ihnen manche Mitgliedstaaten bereits auf nationaler Ebene in Übereinstimmung mit Artikel 4 Absatz 4 der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie eine bedingte Befreiung gewährt.

Es könnte sich empfehlen, diese Möglichkeit mit den notwendigen Garantien auf einen Teil des innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehrs auszudehnen. Diese Möglichkeit müßte auch den verbundenen kleinen und mittleren Unternehmen, deren grenzüberschreitende Transaktionen dies rechtfertigen, eingeräumt werden.

Die innergemeinschaftliche Verkäufe zwischen zugelassenen Konzernmitgliedern würden ohne Erhebung der Mehrwertsteuer erfolgen. Der Mehrwertsteuer-Anspruch würde auf den Zeitpunkt verschoben, in dem eins der verbundenen Unternehmen an einen nicht zugelassenen und nicht verbundenen Käufer weiterverkauft würde. Die Unternehmen könnten diese Regelung nur mit vorheriger und bedingter Genehmigung des Niederlassungsstaates in Anspruch nehmen.

Die Behandlung der anderen Umsätze von Steuerpflichtigen

18. Die oben beschriebenen Maßnahmen würden helfen, eine pragmatische Lösung der wichtigsten Schwierigkeiten bei dem Prozess der Beseitigung der Steuergrenzen zu finden. Einerseits, indem die Risiken von Wettbewerbsverzerrungen durch ad hoc Vorkehrungen für die bedeutensten Bereiche reduziert werden, andererseits durch die Einführung der Aussetzung der Mehrwertsteuer bei innergemeinschaftlichen Transaktionen zwischen verbundener Unternehmen. Deshalb sollte die Frage der Behandlung der "residuellen" Operationen von Steuerpflichtigen auf nüchterne Art angegangen werden.
19. Eine der Implikationen der Zirkulation von Gütern "inklusive Mehrwertsteuer" ist ein sogenannter Kompensationsmechanismus. Wünscht man weiterhin, daß die Einnahmen der Mehrwertsteuer dem Staat des endgültigen Verbrauchs zukommen, so ist es nötig, daß der Exportstaat dem Importstaat auf die grenzüberschreitende Transaktion erhobene Mehrwertsteuer erstattet. Es sei bemerkt, daß diese Notwendigkeit unabhängig sowohl gegenüber der Beseitigung der Steuergrenzen als auch gegenüber der Annäherung der Sätze besteht, auch wenn die Sätze völlig vereinheitlicht würden.

Die oben dargelegten Maßnahmen, welche dazu beitragen würden, den Umfang der verbleibenden Umsätze substantiell zu verringern, ermöglichen allerdings einen neuen Ansatz zur Lösung dieses Problems.

Unter diesen Bedingungen könnte ein makroökonomischer Ansatz ebenfalls politisch akzeptabel werden, welcher bedeutende operationelle Vorteile bietet.

20. Die daraus resultierenden Vereinfachungen wären sowohl für die Unternehmen als auch für die Steuerverwaltungen sehr beträchtlich, denn die Forderungen und Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten würden nicht mehr auf der Grundlage der Mehrwertsteuer-Erklärungen der Steuerpflichtigen, sondern der Handelsstatistik berechnet.

Der so geschaffene Apparat bräuchte nicht aufwendig zu sein, da die Methode zur Bewertung der Übertragungen nicht komplizierter wäre als die für die neue Eigenmittelquelle verwendete.

Es gäbe keine zentrale Clearing-Kasse, sondern lediglich eine Buchführung über die zu erstattenden Überschußbeträge.

Dieses System wäre außerdem wirksam, da es von vornherein eine Reihe umstrittener technischer Probleme lösen würde: Das Problem der Aufteilung des Überschusses aus den Umsätzen der Nichtsteuerpflichtigen und der befreiten Steuerpflichtigen würde eine natürliche Lösung finden; die statistische Grundlage würde auch für regelmäßige Zahlungsströme sorgen.

Unabdingbare Voraussetzung eines solchen Systems wäre selbstverständlich der Fortbestand eines statistischen Systems von höchster Qualität in der Gemeinschaft³³.

III. Die Verbrauchsteuern

21. Die Hauptkritik, auf die die Kommission gestoßen ist, betrifft die mangelnde Flexibilität ihres ursprünglichen Vorschlags von 1987, der für die gesamte Gemeinschaft einheitliche Sätze für die einzelnen Erzeugnisse vorsah. Mehr noch als bei der Mehrwertsteuer macht der Harmonisierungsversuch hier deutlich, wie unterschiedlich die Situationen in der Gemeinschaft noch sind.

Bei den Tabak- und Alkoholsteuern lassen sich diese Unterschiede insofern noch schwerer verringern, als sich die Mitgliedstaaten je nachdem, ob sie selbst Erzeuger sind oder nicht, in einer unterschiedlichen Situation befinden. Außerdem ist den gesundheitlichen Erfordernissen in den einzelnen Mitgliedstaaten keineswegs einheitlich durch die Höhe der Verbrauchsteuern Rechnung getragen worden.

Wie schon erwähnt, bestätigt die Kommission, daß es einer gewissen Flexibilität bedarf und daß diese Flexibilität je nach Erzeugnis mehr oder weniger groß sein kann.

A. Schrittweise Annäherung

22. Die differenzierte Behandlung müßte anhand von Richtwerten, langfristigen Zielen erfolgen, die den Willen der Gemeinschaft zum Ausdruck bringen, sich auf einen Zustand der vollkommeneren Integration zuzubewegen. Als Grundlage könnten die 1987 festgelegten fixen Sätze dienen.

Die Kommission ist sich der jüngsten Entwicklungen im Bereich der Gesundheits- und Umweltpolitik bewußt, welche auf lange Sicht höhere Sätze, als 1987 vorgeschlagen, rechtfertigen könnten.

Für Flexibilität würde dadurch gesorgt, daß je nach Erzeugnis Mindestsätze oder Spannen für die Sätze gewählt würden, innerhalb deren diese Zielwerte lägen.

³³ KOM(88)Endg. "Vorschlag einer Richtlinie (EWG) des Rates bezüglich der Handelsstatistiken der Mitgliedstaaten"

Alkohol und Tabak

23. Die Kommission wird vorschlagen, daß nach Ablauf der Übergangsperiode, d.h. ab 1. Januar 1993, differenzierte Mindestsätze für die wichtigsten Erzeugnisse angewandt werden.

Bei der Festlegung der Mindestsätze werden die Staaten mit niedrigen Sätzen stärker berücksichtigt, damit diese Übergangslösung die Anstrengungen in einem sinnvollen Rahmen beläßt, unter der Voraussetzung, daß dies nicht zu Grenzkontrollen führt.

Diese Mindestsätze würden die Mitgliedstaaten mit den höchsten Steuern auf diese Erzeugnisse nicht daran hindern, das Niveau ihrer Steuern allmählich an die für die einzelnen Erzeugnisgruppen gewählten langfristigen Richtwerte anzunähern.

Mineralöl

24. In Anbetracht der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen infolge großer Abstände zwischen den Steuern, die von den Mitgliedstaaten auf die verschiedenen Mineralölerzeugnisse erhoben werden, wird die Kommission vorschlagen, auf Mineralöl je nach Erzeugnis entweder Einheitssätze oder Spannen von Sätzen und keine Mindestsätze anzuwenden.

Bei ihren Vorschlägen wird die Kommission vor allem die Verbindungen mit anderen sektoriellen Politiken (Transport, Energie, Umwelt) berücksichtigen.

B. Regeln für den Warenverkehr

25. Es ist von fundamentaler Bedeutung, daß die Grenzkontrollen auch bei den verbrauchsteuerpflichtigen Erzeugnissen abgeschafft werden.

So müssen Privatpersonen diese Erzeugnisse an jedem beliebigen Ort kaufen und sie frei befördern können, sofern es sich um einen Umsatz nichtkommerziellen Charakters handelt.

Um den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, daß die ihnen zustehenden Steuern auch tatsächlich gezahlt werden, müssen Bedingungen für das Funktionieren "verbundener" Lager vorgeschlagen werden. So könnten die Wirtschaftssubjekte die Erzeugnisse mit bedingter Verbrauchsteuerbefreiung befördern, wobei der Verbrauchsteueranspruch erst bei der endgültigen Auslagerung durch Übergang in den freien Verkehr entstehen würde.

Schließlich müssen auch Kontrollmaßnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten eingeführt werden, um Steuerhinterziehungen wegen der mit der Flexibilität zusammenhängenden Unterschiede zwischen den Verbrauchsteuern der einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Diese Maßnahme könnten in Form von Steuermarken (Banderolen, Freischeine usw.) getroffen werden, die gewährleisten, daß für die im Staatsgebiet eines Mitgliedstaates in den Handel gebrachten Erzeugnisse die entsprechenden Steuern entrichtet worden sind.

Bis August werden dem Rat geänderte und ergänzende Vorschläge für die Verbrauchsteuern vorgelegt.

Schlußfolgerung

26. Um den Erfolg der laufenden Verhandlungen über die entscheidende Frage der Steuergrenzen zu gewährleisten, hält die Kommission eine Reihe von Empfehlungen und Änderungen ihrer Vorschläge für notwendig:

- die Einführung einer Konvergenz-Übergangsphase bis Ende 1992, während der:
 - den Mitgliedstaaten ein starker Anreiz zur Annäherung ihrer Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze gegeben würde;
 - Vereinfachungen der Prozeduren als Vorgriff auf die Verwirklichung des Endziels vorgenommen würden;
 - die Freiheit zum Kauf steuerbelasteter Güter und Dienste in einem anderen Mitgliedstaat würde schrittweise durch die progressive und bedeutende Erhöhung der Freibeträge für Reisende eingeführt;
- als Alternative zu der Spanne des Normalsatzes ein System mit einem Mindestsatz, gültig ab 1. Januar 1993 zu ersetzen, um den Mitgliedstaaten einen Anreiz zu geben, vorher auf dem Verhandlungsweg ihre Steuersatzunterschiede zu verringern;
- die Einführung von Sonderregelungen für ganz bestimmte kommerzielle Umsätze, die eventuell zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten:
 - Versandhandelsumsätze
 - Verkäufe von Fahrzeugen zur Personenbeförderung
 - Verkäufe an institutionelle Nichtsteuerpflichtige oder an Steuerbefreite
 - die Definition eines Systems von Mehrwertsteuer-Befreiung innergemeinschaftlicher Umsätze verbundener Unternehmen;
- im Rahmen des dadurch reduzierten Anwendungsbereiches, ein neuer Ansatz für einen Soldenausgleich der Mehrwertsteuer auf makroökonomischer Basis;
- eine Veränderung der Vorschläge bezüglich der Verbrauchsteuern, um die nötige Flexibilität im Einklang mit den Bedingungen für die Vollendung des Binnenmarkts zu erreichen.

Beschluß**des Bundesrates**

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und an das Europäische Parlament über die Vollendung
des Binnenmarktes und die Annäherung der indirekten Steuern

KOM(89) 260 endg.; Ratsdok. 6762/89

Der Bundesrat hat in seiner 604. Sitzung am
22. September 1989 zu der Vorlage wie folgt Stellung
genommen:

1. Der Bundesrat weist darauf hin, daß mit einer Beibehaltung des gegenwärtigen Systems von Ausfuhrrentlastung und Einfuhrumsatzsteuer bei bloßer Verlagerung der behördlichen Tätigkeit von der Grenze auf das Hinterland das Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes nicht verfehlt und die Kostensituation der Unternehmen nicht verschlechtert werden dürfen.
2. Auch andere im Vorschlag vorgesehene Kontrollmechanismen (Systeme von Steuerlagern, Steuermarken) würden den Verwaltungsaufwand, wie er bislang durch die Binnengrenzen entstanden ist, lediglich an andere Stellen verlagern.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den laufenden Verhandlungen der vom ECOFIN-Rat im Mai 1989 eingesetzten Ad-hoc-Gruppe zur Harmonisierung der indirekten Steuern und beim ECOFIN-Rat am 09. Oktober 1989 sowie in den weiteren Verhandlungen

...

- nachdrücklich für die Beibehaltung des Regelsteuersatzes bei der Umsatzsteuer von 14 % einzutreten,
 - darauf hinzuwirken, daß
 - ein etwaiges Übergangsmodell zeitlich begrenzt bleibt;
 - nur solche Kontrollmechanismen eingeführt werden, die notwendig sind und zu einer spürbaren Entlastung der Unternehmen und der Finanzbehörden gegenüber dem bisherigen Verwaltungsaufwand durch die Binnengrenzen führen;
 - keine Sonderregelungen für einzelne Bereiche eingeführt werden, die systemwidrig sind oder für die Beteiligten mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden sind.
4. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission bei der Harmonisierung der speziellen Verbrauchsteuern ein höheres Maß an Flexibilität anzuwenden und damit den unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen besser Rechnung zu tragen.
5. Bei der Besteuerung von Tabakerzeugnissen und alkoholischen Getränken sollten nach Ansicht des Bundesrates die nationalen Verbrauchsgewohnheiten, die Erzeugersituation und die unterschiedlichen gesundheitspolitischen Prioritäten in unterschiedlichen Steuersätzen Ausdruck finden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, darauf hinzuwirken, daß bei der Biersteuer keine Erhöhung vorgenommen wird und die bislang in Deutschland

Drucksache 353/89 (Beschluß)

und einigen anderen Mitgliedstaaten erfolgreich praktizierte Mengenstaffel in die künftige EG-einheitliche Regelung übernommen wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, darauf hinzuwirken, daß eine Weinsteuer in der Bundesrepublik nicht neu eingeführt wird.

6. Der Bundesrat benennt zu seinem Beauftragten zur Vertretung der Stellungnahme des Bundesrates in den Gremien der Europäischen Gemeinschaften einen Vertreter

des Landes Baden-Württemberg,
Finanzministerium
(Ministerialrat Dr. Schettler).