

Bundesrat

Drucksache 637/96

23.08.96

EU - Fz - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem - Ein Programm für den Binnenmarkt"

KOM(96) 328 endg.; Ratsdok. 9466/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 23. August 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 23. Juli 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 510/90 = AE-Nr. 901737 und AE-Nr. 950285.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	2
I. HISTORISCHER RÜCKBLICK.....	4
II. EIN DEN ERFORDERNISSEN DES BINNENMARKTES ENTSPRECHENDES MEHRWERTSTEUERSYSTEM.....	7
1. DIE GRENZEN DER DERZEITIGEN REGELUNG	7
1.1 Eine komplizierte und subjektive Regelung	7
1.2 Eine den neuen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht angemessene Regelung	7
1.3 Unterschiedliche Handhabung durch die Mitgliedstaaten	8
1.4 Die Kritik seitens der Unternehmen.....	9
1.5 Fazit.....	9
2. DIE GEPLANTE REGELUNG.....	12
2.1 Hauptmerkmale	12
2.1.1 Beseitigung sämtlicher Unterschiede zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Umsätzen	12
2.1.2 Besteuerung aller in der Gemeinschaft bewirkten Umsätze	12
2.2 Hauptelemente.....	13
2.2.1 Spürbare Vereinfachung für Unternehmen durch Einzelortprinzip.....	13
2.2.2 Verzicht auf eine direkte Zuordnung des MWSt- Aufkommens durch das Besteuerungssystem.....	14
2.3 Folgen.....	16
2.3.1 Harmonisierungen	16
2.3.2 Einheitliche Anwendung.....	17
2.3.3 Modernisierung der derzeitigen Regelung.....	18
2.3.4 Steuerverwaltung, -kontrolle und -erhebung bei der neuen Regelung.....	18
III. SCHLUSSFOLGERUNG: VORSCHLAG DER KOMMISSION FÜR EIN ARBEITSPROGRAMM	22
ANHANG A - ARBEITSPROGRAMM DER KOMMISSION	24

EINLEITUNG

Seit Einführung der sogenannten Umsatzsteuer-Übergangsregelung im Jahre 1993 haben sich in der Gemeinschaft bedeutsame Entwicklungen vollzogen.

Der Wegfall der Binnengrenzen der Europäischen Union bedeutet natürlich schon an sich einen wesentlichen Fortschritt, doch ist der Prozeß der wirtschaftlichen Integration damit nur unvollständig beschrieben. Deutlicher wird der erreichte Stand, wenn man sich vor Augen hält, daß die Europäische Union mit der geplanten Einführung einer gemeinsamen Währung einen Schritt unternimmt. Dabei geht es nicht um die Symbolik gemeinsamer Münzen und Banknoten, sondern um den Nachweis, daß die Europäische Union wirtschaftlich zu einer Einheit verschmolzen ist.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Finanzminister darauf verständigt, die Grundzüge einer Finanzpolitik zu erörtern, die zwei Grunderfordernissen unserer Zeit gerecht zu werden vermag: der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Senkung der Arbeitslosigkeit.

Im Mittelpunkt aller Überlegungen steht der gemeinsame Binnenmarkt. Nach wie vor besteht das Ziel darin, 15 getrennte nationale Märkte zu einem einheitlichen Markt zusammenzufügen, der Wirtschaft durch den unmittelbaren Zugang von über 350 Millionen Verbrauchern neue Möglichkeiten zu eröffnen und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften in der Welt zu stärken. Die zunehmenden Globalisierungstendenzen in der Weltwirtschaft unterstreichen, wie wichtig es ist, sich auf die ständig zunehmende Internationalisierung einzustellen.

Ein weiterer Ausbau unserer Binnenmarktpolitik ist unumgänglich, um deren ursprünglichen Ansatz voll zur Geltung zu bringen. Für eine Steuer wie die Mehrwertsteuer gilt dies aus den folgenden Gründen in ganz besonderem Maße:

- o Die MWSt ist eine Steuer auf Güter und Dienstleistungen, deren freier Verkehr eine wesentliche Komponente des Binnenmarktes darstellt.
- o Die MWSt ist konzeptionell und rechtlich als Gemeinschaftssteuer angelegt, und die Einführung eines **gemeinsamen** Mehrwertsteuersystems gehört zu ihren Merkmalen und Zielsetzungen.

Die Grenzen des derzeitigen MWSt-Systems und somit die Gründe für die Ablösung dieses bewußt als "Übergangsregelung" bezeichneten Systems werden im folgenden ausführlich dargelegt. Bereits an dieser Stelle sei aber betont, daß die bestehende Regelung den Unternehmen unnötige Kosten aufbürdet, die sich letztendlich in den Verbraucherpreisen niederschlagen, da nach vorläufigen Schätzungen die Kosten bei Umsätzen in anderen Mitgliedstaaten im Durchschnitt 5-6mal so hoch sind wie bei gleichartigen Transaktionen im Heimatstaat des Unternehmens.

Die Entlastung von diesen Kosten würde zweifellos dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaften in der Welt zu stärken. Zugleich könnten damit unsere KMU, für die derartige Kosten vermutlich eine unüberwindliche Hürde darstellen, endlich den gemeinsamen Markt für sich nutzen. Bei der Erörterung des Weißbuchs der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung waren sich alle Mitgliedstaaten darin einig, daß Wachstum und Beschäftigung am besten durch die KMU vorangebracht werden. Eine Veränderung des MWSt-Systems, das zu einer Kostensenkung und radikalen Vereinfachung führt, kann uns diesem Ziel ein ganzes Stück näherbringen.

Beim Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion mit einheitlicher Währung muß die Steuerpolitik auch den Sachzwängen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, wie sie sich z.B. aus dem Ziel des Abbaus bzw. der Stabilisierung der Haushaltsdefizite ergeben. Die Steuerpolitik sollte zur Erreichung dieses Ziels beitragen, indem sie zumindest für stabile Steuereinnahmen sorgt.

Auch diese Zielsetzung läßt sich am besten dadurch verwirklichen, daß Wachstum und Beschäftigung gefördert werden, wodurch sich die Steuereinnahmen insgesamt erhöhen, während die Ausgaben zurückgehen. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die effektivere Gestaltung der Steuererhebung durch Vereinfachung und damit leichtere Handhabung des Steuersystems sowie durch Einengung des Spielraums für Steuerbetrug. Im Rahmen der Übergangsregelung befinden sich heute in der Europäischen Union steuerlich unbelastete Güter im Wert von über 700 Mrd ECU im Umlauf, von denen ein Teil durchaus in die Schattenwirtschaft abwandern kann. Durch den Übergang zu einer Regelung, bei der die Waren beim Inverkehrbringen bereits mit der Umsatzsteuer belastet sind, wodurch das Steuersystem einfacher wird und einen besseren Schutz gegenüber Steuerbetrug bietet, könnte die Finanzpolitik einen spürbaren Beitrag zur Erfüllung der Maastrichter Kriterien leisten.

Bei der Ausarbeitung des nachfolgend dargelegten **Arbeitsprogramms** und des beigefügten Kalenders hat die Kommission besonders auf die Kohärenz mit der Wirtschafts- und Währungsunion geachtet. Sie wird dem auch bei der Umsetzung des Programms ihre besondere Aufmerksamkeit widmen, wobei sie darauf hinweist, daß die Einführung einer einheitlichen Währung von der Einführung des hier vorgeschlagenen Mehrwertsteuersystems unabhängig bleibt.

I. HISTORISCHER RÜCKBLICK

Bei den Bemühungen um die Einführung eines Mehrwertsteuersystems in der Gemeinschaft ging es von Anbeginn um die Beseitigung der Steuergrenzen (Abschaffung der Steuerentlastung/Besteuerung der innergemeinschaftlichen Umsätze) und um die Schaffung eines gemeinsamen MWSt-Systems mit dem Endziel, die Besteuerung von Umsätzen innerhalb der Gemeinschaft nach dem Ursprungslandprinzip vorzunehmen. Man ging zudem davon aus, daß eine Besteuerung der Waren und Dienstleistungen im Ursprungsland den Erfordernissen eines gemeinsamen Marktes entspricht, sofern es gelingt, eine angemessene Lösung für zwei politische Kernfragen zu finden: die Angleichung der Steuersätze und die Zuordnung der Einnahmen zum Verbrauchsland.

Die 1987 unterbreiteten allgemeinen Vorstellungen und Vorschläge bestätigten die vorgenommene Weichenstellung für den innergemeinschaftlichen Handel, denn die vorgeschlagenen Lösungen für die politischen Fragen lauteten wie folgt:

- "hinreichende" Annäherung der Steuersätze im Rahmen einer harmonisierten Struktur mit zwei Steuersätzen
- **Ausgleichsmechanismus** zur Berücksichtigung der Verschiebungen im Steuerertrag.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister stellte 1989 fest, daß es unmöglich sein würde, die für den Übergang zum Ursprungslandprinzip notwendigen Harmonisierungen bis zum 1.1.1993 vorzunehmen und entschied sich daher für die Einführung einer Übergangsregelung, mit der diese Schwierigkeiten dadurch umgangen werden sollten, daß zwar prinzipiell am Ursprungslandprinzip festgehalten, die Besteuerung aber in bestimmten Fällen weiterhin im Bestimmungsland vorgenommen wurde (Mechanismus zur Besteuerung gewerblicher Umsätze und Sonderregelungen).

Somit erfolgten die Besteuerung der Umsätze und die effektive Steuererhebung weiterhin im Bestimmungsland, in dem aller Wahrscheinlichkeit nach der Verbrauch der verkauften Waren und Dienstleistungen stattfindet und dem folglich die Steuereinnahmen zustehen. Durch die Anwendung des Bestimmungslandprinzips konnte man sich bei der Angleichung der Steuersätze und gesetzlichen Grundlagen mit Mindestvorschriften begnügen, die den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit beließen. Seit Unterbreitung der ersten Vorschläge der Kommission für den Binnenmarkt im Jahre 1987 hat sich die Situation kaum verändert. Bei der Angleichung der Rechtsgrundlagen der Mitgliedstaaten wurden überhaupt keine Fortschritte erzielt, und auch bei der Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze sind die Ergebnisse eher bescheiden.

Dieser kurze Rückblick läßt erkennen, warum man von der Kommission vielfach auch heute noch lediglich Vorschläge erwartet, die auf dem gleichen Ansatz wie im Jahre 1987 beruhen:

- **Besteuerung am Ursprungsort** im Sinne des **physischen Ortes**, an dem sich die Waren und Dienstleistungen zum Zeitpunkt des Verkaufs durch das Unternehmen befinden,
- **Angleichung der MWSt-Sätze** und der Rechtsgrundlagen in dem Umfang, der zur Begrenzung der Gefahren einer Wettbewerbsverzerrung unbedingt erforderlich ist,
- Schaffung eines für die Mitgliedstaaten akzeptablen **Ausgleichsmechanismus**, durch den die Steuererträge auch weiterhin dem Bestimmungsland zufließen.

Ohne näher auf die detaillierten Ausführungen im Bericht über das Funktionieren der Übergangsregelung (KOM (94) 515 vom 23.11.94) einzugehen, muß hier unterstrichen werden, daß die Erfahrungen mit der Übergangsregelung zu einer völlig neuen Sicht der zuvor ins Auge gefaßten "Lösungen" geführt haben und die Kommission veranlaßten, sich um eine **Neubestimmung der Merkmale einer gemeinsamen MWSt-Regelung für den Binnenmarkt** zu bemühen.

Zwar wurde das Ziel der Abschaffung der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen, die ja eine Vorbedingung für die Schaffung des einheitlichen Marktes darstellte, mit der Übergangsregelung erreicht, doch erweist sich zunehmend, daß der Prozeß der Angleichung des Umsatzsteuerrechts der Mitgliedstaaten, die Entwicklung des gemeinsamen MWSt-Systems und der Übergang zu einer endgültigen Regelung weitgehend über diesen Rahmen hinausgehen und sich nicht von zwei weiteren **grundlegenden Zielsetzungen der Europäischen Union** trennen lassen:

- Gewährleistung der **Steuerneutralität** bei inländischen wie bei innergemeinschaftlichen Umsätzen im Einklang mit dem europäischen Einigungsprozeß.
- Schaffung **"eines Binnenmarktes**, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist" (Artikel 3c des Vertrages).

Bei der Erarbeitung von Vorschlägen, die dem Rat im Hinblick auf die Verabschiedung eines neuen gemeinsamen MWSt-Systems für den Binnenmarkt unterbreitet wurden, ließ sich die Kommission sowohl von diesen Zielsetzungen als auch von den grundlegenden Kriterien leiten, die der **Rat** seinerseits im Oktober 1994 für den Übergang zu einer endgültigen Regelung erarbeitet hatte und mit der er nachhaltig seinen Willen bekräftigte, dafür zu sorgen, daß die endgültige Regelung "deutliche Vorteile gegenüber der bisherigen Übergangsregelung aufweist und den folgenden grundlegenden Kriterien entspricht, die als gleichermaßen bedeutsam erachtet werden:

- **Abbau der administrativen Verpflichtungen für Wirtschaft und Verwaltung sowie wesentliche Vereinfachung der Besteuerung;**
- **keine Schmälerung des Steueraufkommens der Mitgliedstaaten;**
- **keine Erhöhung der Gefahr von Steuerverkürzungen;**
- **Erhaltung der Wettbewerbsneutralität der Steuer."**

Es zeigte sich schon bald, daß die Durchsetzung all dieser Kriterien und Zielsetzungen nicht allein durch die Abänderung der für den Übergangszeitraum eingeführten Besteuerungsvorschriften erfolgen kann. Vielmehr ist ein grundlegendes Überdenken der Grundsätze für das Funktionieren des gemeinsamen MWSt-Systems in seiner Gesamtheit vonnöten.

Diese konzeptionelle Arbeit erwies sich als so umfangreich, daß sich die Kommission außerstande sah, ihre Vorschläge wie ursprünglich vorgesehen bis zum 31. Dezember 1994 vorzulegen, denn es mußten möglichst viele Varianten erkundet werden, um dann in voller Sachkenntnis jene Variante aufzuzeigen, die am ehesten zu einem MWSt-System führt, das wirklich den Erfordernissen des Binnenmarktes genügt und eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ermöglicht.

Unter diesen Umständen wäre es nach Ansicht der Kommission verfrüht, bereits jetzt Entwürfe von Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Übergang zu einem neuen gemeinsamen MWSt-System vorzulegen. Das vorliegende Dokument enthält daher ein **ARBEITSPROGRAMM**, das die Kommission in den nächsten Jahren umzusetzen gedenkt, um geeignete Vorschläge für den Übergang zu einem neuen gemeinsamen MWSt-System zu unterbreiten, wie es der Binnenmarkt erfordert.

II. EIN DEN ERFORDERNISSEN DES BINNENMARKTES ENTSPRECHENDES MEHRWERTSTEUERSYSTEM

1. DIE GRENZEN DER DERZEITIGEN REGELUNG

1.1 Eine komplizierte und subjektive Regelung

Die derzeitige MWSt-Regelung ist so angelegt, daß die Mehrwertsteuer direkt von dem Mitgliedstaat erhoben wird, auf dessen Gebiet der Endverbrauch der verkauften Waren oder Dienstleistungen stattfinden soll. Dazu mußten komplizierte Regelungen zur Bestimmung des Orts der steuerbaren Umsätze getroffen werden. Derzeit bestehen mindestens 25 unterschiedliche Regelungen zur Ermittlung des Ortes, an dem ein Umsatz zu besteuern ist, was für die Unternehmen unter anderem die Verpflichtung mit sich bringt, ihre Umsätze zum Zwecke der Besteuerung jeweils auf die verschiedenen Mitgliedstaaten aufzuteilen, und damit zur Zersplitterung des Binnenmarktes beiträgt.

Die Mehrwertsteuer hat daher den ihr eigentlich zukommenden objektiven Charakter verloren, da die anzuwendende Steuerregelung von Faktoren abhängig ist, die vom Verkäufer zu bewerten sind und so unterschiedliche Punkte umfassen wie

- den Niederlassungsort des Verkäufers und des Käufers,
- den umsatzsteuerlichen Status des Abnehmers,
- die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Abnehmers,
- den Ort, an dem sich die Waren bei Lieferung befinden,
- den Erbringer der Beförderungsleistung sowie deren Abgangs- und Ankunftsort,
- die Art der erbrachten Dienstleistungen,
- die Höhe des vom Verkäufer im Bestimmungs-Mitgliedstaat bewirkten Gesamtumsatzes.

Zu diesen Schwierigkeiten bei der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Besteuerung kommen noch die Schwierigkeiten der Unternehmen beim Abzug bzw. der Erstattung der Mehrwertsteuer hinzu, mit der sie außerhalb des Heimats-Mitgliedstaats belastet werden.

1.2 Eine den neuen wirtschaftlichen Erfordernissen nicht angemessene Regelung

Die geltende Regelung, die noch immer - soweit dies möglich ist - auf der physischen Erfassung der Güterbewegungen beruht, entspricht nicht mehr den modernen betriebswirtschaftlichen Anforderungen. Diese Hinterlassenschaft verhindert die Orientierung der Besteuerung an den gewerblichen Umsätzen, wie sie im Unternehmen buchhalterisch erfaßt werden, und erschwert nachhaltig die freie Entfaltung, die ein echter Binnenmarkt für sie alle mit sich bringen müßte, namentlich für die kleinen und

mittleren Unternehmen, die dann in den vollen Genuß der neuen Möglichkeiten des europäischen Marktes kommen würden.

Das Festhalten an diesem Konzept ist zudem ein Element der Rechtsunsicherheit sowohl für die Unternehmer als auch für die Verwaltungen, die sich jeweils mit dem Problem der Feststellung von Sachverhalten, wie z.B. der Beförderung in einen anderen Mitgliedstaat, konfrontiert sehen, ohne diese wirklich verlässlich prüfen zu können.

Des weiteren **hinkt die derzeitige Regelung hinter der Entwicklung** des dynamischsten Teils der europäischen Wirtschaft und der Weltwirtschaft her: der Erbringung **grenzüberschreitender Dienstleistungen**, bei denen die Gefahr besteht oder droht, daß der Verbrauch innerhalb der Gemeinschaft immer weniger von der Besteuerung erfaßt wird. Die bestehenden Rechtsvorschriften gewährleisten keine ordnungsgemäße Besteuerung in Bereichen wie der Telekommunikation, in denen es zu tiefgreifenden technologischen Umwälzungen gekommen ist. Zudem werden Tätigkeiten, die früher ausschließlich öffentlich-rechtlichen Einrichtungen vorbehalten waren, zunehmend von privaten Unternehmen ausgeführt. Die Ausnahmeregelungen, die einst für den öffentlichen Sektor erlassen wurden, sind daher überholt und führen zu Wettbewerbsverfälschungen, die den staatlichen wie privatwirtschaftlichen Sektor zunehmend belasten.

1.3 Unterschiedliche Handhabung durch die Mitgliedstaaten

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Handhabung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems, die schon aufgrund seiner Entstehungsweise von Anfang an zu verzeichnen war (Richtlinien lassen den Mitgliedstaaten nun einmal zahlreiche Möglichkeiten und Optionen), werden heute dadurch verstärkt, daß die Unternehmen mit den Rechtsvorschriften - und vor allem deren Umsetzung - in Mitgliedstaaten konfrontiert werden, in denen sie nicht ansässig sind oder normalerweise ihre Geschäftstätigkeit abwickeln.

Für die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden "Unterschiede" bei der Anwendung des "gemeinsamen Mehrwertsteuersystems", die zunehmend als schlimmstes Hemmnis innerhalb des Binnenmarktes kritisiert werden, sind verschiedene Gründe maßgeblich. Verschiedene Sonderregelungen, die durch die Richtlinie eingeräumten Optionen und Möglichkeiten (insgesamt 66), nicht rückgängig gemachte zeitweilige oder Übergangsregelungen, weitere vom Rat genehmigte Ausnahmeregelungen (etwa 130),

Mängel bei der Umsetzung sowie die unterschiedliche Auslegung von gemeinsamen Bestimmungen führen dazu, daß die praktische Handhabung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differiert.

Daraus ergeben sich eine äußerst komplizierte Lage und ein Zustand völliger Rechtsunsicherheit für die Mehrzahl der Unternehmer, was eine **neue Form der Behinderung grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit** darstellt und vielfältige Pflichten für die Unternehmen mit sich bringt, die nur dann gemeinschaftsweit operieren können, wenn sie mit den Rechtsvorschriften der 15 Mitgliedstaaten und deren praktischer Anwendung bis ins Detail vertraut sind.

Hinzu kommt, daß die unterschiedlichen nationalen Regelungen von den Unternehmern zur Steuerersparnis ausgenutzt werden, wodurch der **lautere Wettbewerb im Binnenmarkt** Schaden nehmen kann (ein Beleg dafür sind die beim Kfz-Leasing aufgetretenen Probleme).

1.4 Die Kritik seitens der Unternehmen

Bei der im Juni 1994 von der Kommission veranstalteten Konferenz zur Erörterung der künftigen endgültigen Regelung (sie trug den Titel "Die europäischen Unternehmen und die endgültige MWSt-Regelung") kam deutlich der Wunsch nach gründlichen Überlegungen mit dem Ziel einer allgemeinen und effektiven Verbesserung gegenüber der derzeitigen Regelung zum Ausdruck.

Die Dienststellen der Kommission haben darüber hinaus eine beträchtliche Anzahl von Beiträgen aus Fachkreisen erhalten, in denen diese zum einen ihre Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen MWSt-Regelung und zum anderen ihre Wünsche im Hinblick auf die Zielsetzungen einer Neuregelung zum Ausdruck bringen.

Festzustellen ist, daß sich faktisch 80% der Unternehmer dafür aussprechen, die derzeitige Übergangsregelung durch ein endgültiges MWSt-System abzulösen.

Die gleichen Unternehmen plädieren überwiegend (zu 85 %) für eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, vor allem in den folgenden Bereichen: Besteuerungsmodalitäten und Meldepflichten (74 %), Recht auf Vorsteuerabzug (52 %), Mehrwertsteuersätze und Steuerbefreiungen (43 %). In ihrer großen Mehrheit bedauern sie auch die gegenwärtigen Unterschiede in der Anwendung.

Diese drängenden Forderungen lassen die Unzufriedenheit mit der jetzigen Regelung erkennen, die von den Unternehmern häufig als Hemmnis für die Ausweitung ihrer Wirtschaftstätigkeit auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet angesehen wird.

1.5 Fazit

Die mit der derzeitigen Regelung verbundenen Schwierigkeiten sind in ihrer Gesamtheit nicht unbeträchtlich, zumal sie nicht nur die Unternehmer, sondern auch die Verbraucher und die Steuerverwaltungen betreffen und sich spürbar auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auswirken.

Folgen für die Unternehmer

- **Notwendigkeit der Vertrautheit mit den konkreten Rechtsvorschriften**, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gelten, was sich für KMU als unüberwindliches Hindernis erweisen kann;
- **Unterscheidung zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Umsätzen**. Dies steht völlig im Widerspruch zu anderen Politikfeldern der EU, bei denen das Gemeinschaftsrecht allen europäischen Unternehmen gleichen Zugang garantiert, während hingegen das Mehrwertsteuersystem erhebliche Schranken aufrichtet, beispielsweise für öffentliche Ausschreibungen;
- **Rechtsunsicherheit** aufgrund der Tatsache, daß die Verkäufer selbst beurteilen müssen, ob und wo ihre Umsätze zu besteuern sind, womit sie sich ständig dem finanziellen Risiko einer vom zuständigen Fiskus abweichenden Interpretation aussetzen, so daß sie die Last der Beibehaltung der Steuerautonomie der einzelnen Mitgliedstaaten zu tragen haben;
- **hohe Kosten**, die insbesondere die KMU benachteiligen und auf sie abschreckend wirken, wodurch die vom Binnenmarkt erwarteten Nutzeffekte nicht voll zur Geltung kommen können (insbesondere in bezug auf die Nutzung von Größenvorteilen);
- die in einem anderen Mitgliedstaat erzielten Umsätze sind für Unternehmen kostenaufwendiger als reine Inlandsumsätze, vor allem weil sie sich eines steuerlichen Beauftragten bedienen müssen (nach manchen Schätzungen können die Kosten im Durchschnitt 5-6mal höher liegen als bei Inlandsumsätzen);
- allein schon die Anwendung der Übergangsregelung führt zu Kosten, die nach Angaben einiger Unternehmen bis zu 20 % ihrer steuerlichen Gesamtbelastung ausmachen können.

Folgen für die Verbraucher

- **Spürbare Einschränkung ihrer Freiheit, Einkäufe zu den Marktbedingungen anderer Mitgliedstaaten zu tätigen**, denn ihre Einkäufe in anderen Mitgliedstaaten unterliegen der Besteuerung durch das Ursprungs- oder Bestimmungsland je nachdem, wie hoch der Umsatz der Lieferungen (die Lieferschwelle) des Verkäufers in das jeweilige Land ist, welcher Art die gekauften Waren sind (z.B. Neufahrzeuge) und ob sie selbst die Beförderung in das eigene Land veranlassen.
- **Ungenügende Ausschöpfung der Vorteile, die der Binnenmarkt ihnen eigentlich bieten müßte**, denn die Erschwernisse, die sie in Kauf nehmen müssen, um in einem anderen Mitgliedstaat Einkäufe ohne zusätzliche Verpflichtungen tätigen zu können (Abholung der Waren oder Veranlassung der Beförderung beim steuerbelasteten Erwerb bzw. Entrichtung der Mehrwertsteuer im Bestimmungsland beim steuerfreien Erwerb) veranlaßt die Verbraucher, statt dessen ihre Einkäufe lieber im Inland zu tätigen, was wiederum zur anhaltenden Zersplitterung der Märkte und zur Abschottung vor der Konkurrenz beiträgt, so daß zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten noch immer große Unterschiede in der Preisgestaltung bestehen.

Folgen für die Verwaltung

- **Souveränitätsverlust bei der Kontrolle.** Die scheinbare Bewahrung der nationalen Souveränität durch ein Besteuerungssystem, das eine direkte Zuweisung des MWSt-Aufkommens an die Mitgliedstaaten gewährleistet, führt in Wirklichkeit für jeden Mitgliedstaat zunehmend zu einem realen Verlust an Steuersouveränität. Durch die Aufspaltung der Wirtschaftstätigkeit der Steuerpflichtigen auf die verschiedenen Mitgliedstaaten ist keiner von diesen mehr in der Lage, die Gesamtkontrolle über die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens auszuüben und sich von der Rechtmäßigkeit der vorgenommenen Abzüge zu überzeugen.
- **Möglichkeit zu Steuerhinterziehung und -vermeidung:**
 - Der freie Verkehr von völlig steuerbefreiten Waren zwischen den Mitgliedstaaten kann das Entstehen von "Schwarzmärkten" begünstigen. Legt man das Volumen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten zugrunde, so geht es dabei um Steuerbeträge in der Größenordnung von 100 Mrd ECU jährlich.
 - Allein schon die *Kompliziertheit* der Regelungen verleitet die Unternehmer angesichts der ihnen auferlegten Pflichten und Kosten dazu, ihre Aktivitäten gar nicht zu melden oder aber sie dort zu melden, wo ihnen möglichst geringe Kosten entstehen. Daraus entsteht zudem ein Gefühl des Fehlens wirksamer Kontrollen, das einer ordnungsgemäßen Besteuerung abträglich ist.
- **Auswirkungen auf das Mehrwertsteueraufkommen:** die mangelhafte Anwendung der Steuervorschriften oder ihre Umgehung durch Steuertricks kann zu einer Verminderung des Aufkommens der Mitgliedstaaten und gar zu Verlagerungen der Geschäftstätigkeit in Drittländer führen, um somit jeglicher MWSt-Belastung in der Gemeinschaft zu entgehen.

Diese Schwierigkeiten sind so grundlegender Art, daß eine Lösung im bestehenden Rahmen nicht möglich ist. Die Vereinfachungsmaßnahmen sind an ihre Grenzen gestoßen, und es geht jetzt darum, die Probleme an der Wurzel zu packen. Diese Probleme sind das unmittelbare Ergebnis bestimmter Grundsatzentscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden und die durch das Bestehen klar voneinander abgegrenzter Nationalstaaten gerechtfertigt waren.

Um nicht eine ähnliche Kritik hervorzurufen wie die derzeitige Regelung und voll den Zielvorstellungen des Binnenmarktes zu entsprechen, sollte die neue MWSt-Regelung folgende Kriterien erfüllen:

- **Verzicht auf die Aufspaltung** in 15 Steuerräume;
- **einfache und moderne Gestaltung**, die den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts gerecht wird;
- Sicherstellung der **Gleichbehandlung aller Umsätze**, die in der Gemeinschaft bewirkt werden;
- Gewährleistung der **Sicherheit und Kontrolle der Besteuerung**, damit das Mehrwertsteueraufkommen in der bisherigen Höhe erhalten bleibt.

2. DIE GEPLANTE REGELUNG

Die Bestimmung eines solchen gemeinsamen MWSt-Systems kann nur unter Bezugnahme auf die allgemeinen Zielsetzungen des Vertrages und insbesondere auf die Ziele der wirtschaftlichen Integration und Konvergenz erfolgen, wie sie im Gedanken des einheitlichen Binnenmarktes zum Ausdruck kommen.

In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, dem gemeinsamen MWSt-System die Merkmale eines echten gemeinschaftlichen Steuerraums zu verleihen und damit die Gleichbehandlung der inländischen und der innergemeinschaftlichen Umsätze zu gewährleisten, die sich unausweichlich aus dem mit der Verabschiedung der ersten Umsatzsteuer-Richtlinie bekräftigten Endziel ergibt, nämlich der Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes, "auf dem ein gesunder Wettbewerb herrscht und der ähnliche Merkmale aufweist wie ein Binnenmarkt".

2.1 Hauptmerkmale

2.1.1 Beseitigung sämtlicher Unterschiede zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Umsätzen

Der Binnenmarkt muß auch im Bereich der Mehrwertsteuer unter den gleichen Voraussetzungen und in der gleichen Weise funktionieren wie ein Inlandsmarkt. Er muß den Unternehmen unbedingt die Möglichkeit einräumen, in allen Mitgliedstaaten zu operieren, und mit dem neuen gemeinsamen MWSt-System ist sicherzustellen, daß die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit in keinem Mitgliedstaat mit größeren Schwierigkeiten verbunden ist als in einem beliebigen anderen und daß jeglicher Erwerb von Waren überall in der Gemeinschaft unter den gleichen Bedingungen erfolgen kann. Zugleich darf eine Transaktion, an der mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, nicht zu größeren Belastungen führen als ein reines Inlandsgeschäft. Jeder andere Ansatz läuft darauf hinaus, daß europaweit operierende Unternehmen benachteiligt werden.

Durch die Beseitigung der Unterschiede zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Umsätzen sollen von den heute geltenden steuerlichen Regelungen für Unternehmen nur zwei übrigbleiben: Umsätze mit Drittlandbeteiligung und innergemeinschaftliche Umsätze. Auf diese Weise läßt sich im Interesse der Unternehmen, der Verbraucher und der Steuerverwaltungen eine wesentliche Vereinfachung erreichen, die völlig mit den Schlußfolgerungen des Rates im Einklang steht, in denen die wesentlichen Voraussetzungen für den Übergang zu einer endgültigen Regelung festgelegt wurden.

2.1.2 Besteuerung aller in der Gemeinschaft bewirkten Umsätze

Aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller in der Gemeinschaft bewirkten Umsätze folgt, daß es zur Gewährleistung einer ebenso einfachen wie zuverlässigen Regelung zwingend notwendig ist, das Prinzip der Besteuerung aller in der Gemeinschaft bewirkten Umsätze und nicht die gegenwärtig für innergemeinschaftliche Umsätze geltende Steuerbefreiung zu verallgemeinern. Ein solcher Ansatz ist geeignet, der Steuer die Objektivität zurückzugeben, die sie allmählich eingebüßt hat und beinhaltet die Stärkung zweier wesentlicher Merkmale der Mehrwertsteuer:

- des **Mechanismus der fraktionierten Zahlungen**, der die Selbstregulierung des Besteuerungssystems sicherstellt;
- der **eindeutigen Abgrenzung der Pflichten**, die dem Lieferanten (ordnungsgemäße Inrechnungstellung der fälligen Steuer) bzw. dem Käufer (ordnungsgemäßer Nachweis des Vorsteuerabzugs) obliegen.

Aus diesen Merkmalen ergibt sich der Vorteil, den die Mehrwertsteuer im Hinblick auf Sicherheit und Kontrolle gegenüber anderen Verbrauchsteuern (z.B. Steuern auf Einzelhandelsumsätze) bietet und der um so größer ausfällt, je höher die angewandten Steuersätze sind. Daraus erklärt sich weitgehend, warum diese Steuerart in der überwiegenden Mehrheit der OECD-Staaten eingeführt wurde und sich auch die Europäische Gemeinschaft dafür entschied. Somit ergibt sich die Notwendigkeit, die **Mechanismen der Steuerentlastung/Besteuerung des Wirtschaftsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft abzuschaffen.**

Auf diese Weise wird dem Ursprungslandprinzip bei der Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze entsprochen. Dies muß sich nun in den Mechanismen niederschlagen, die für die praktische Umsetzung, insbesondere für die Bestimmung des Orts der steuerbaren Umsätze, einzurichten sind.

2.2 Hauptelemente

2.2.1 Spürbare Vereinfachung für Unternehmen durch Einzelortprinzip

Nach den mit der Übergangsregelung gemachten Erfahrungen ist solange nicht mit einer wirklichen Vereinfachung, sondern vielmehr mit anhaltender Zersplitterung und Beeinträchtigung des Binnenmarktes zu rechnen, wie das Besteuerungssystem die Unternehmer dazu verpflichtet, bei ihren Umsätzen nach dem mutmaßlichen Leistungsort in der Gemeinschaft zu unterscheiden. Man kann sich wohl kaum vorstellen, daß einem französischen Unternehmen zugemutet wird, seine Umsätze in sämtlichen Städten Frankreichs anzugeben, in denen sich Kunden befinden. Genau dies aber ist gegenwärtig der Fall, wenn sich das gleiche Unternehmen beispielsweise dazu entschließt, Waren in Köln zu verkaufen oder Bauarbeiten in Rom auszuführen. Im innerstaatlichen Rahmen halten sich die Mitgliedstaaten an die **sehr vernünftige Regel, die Steuerpflichtigen nur einmal zu registrieren**, was aus folgenden Gründen auch einleuchtet:

- Dies ist **einfacher und effektiver für die Steuerverwaltungen**, die eine umfassende Kontrolle über alle Aktivitäten und die im Zusammenhang damit vorgenommenen Vorsteuerabzüge des jeweiligen Steuerpflichtigen ausüben können.
- Dies ist **einfacher für die Unternehmer**, die ihre Pflichten (Steuererklärung und -entrichtung) und Rechte (Vorsteuerabzug) an einem einzigen Ort wahrnehmen können.
- Dies ist **einfacher für die Verbraucher**, die ihre Einkäufe ohne Einschränkungen bei einem Händler ihrer Wahl tätigen können.

Die Kommission ist der Überzeugung, daß auch auf Gemeinschaftsebene so zu verfahren ist und folglich ein Unternehmer sämtliche in der Gemeinschaft getätigten Umsätze an einem einzigen Ort versteuern sollte, ohne daß nach Mitgliedstaaten unterschieden wird. Dies impliziert zugleich, daß das Recht auf Vorsteuerabzug zwingend und ausschließlich an diesem Ort ausgeübt wird.

Wenn Besteuerungs- und Steuerabzugsverfahren in der Zuständigkeit einer einzigen Steuerverwaltung liegen, ist eine wirksamere Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der Steuer gegeben, doch bedarf es zugleich einer engen Zusammenarbeit der 15 Steuerverwaltungen.

2.2.2 Verzicht auf eine direkte Zuordnung des MWSt-Aufkommens durch das Besteuerungssystem

Jegliches System, das die Möglichkeit eröffnet, die in einem anderen Mitgliedstaat erhobene Mehrwertsteuer im eigenen Land von der Steuerschuld abzuziehen, bewirkt eine Verschiebung der jedem Mitgliedstaat direkt zufließenden MWSt-Einnahmen.

Schon im Jahre 1987 hatte die Kommission einen Ausgleichsmechanismus vorgesehen, um die durch die Systemumstellung ausgelösten Aufkommensverlagerungen zu kompensieren.

Bei der Benennung der wesentlichen Voraussetzungen für den Übergang zur endgültigen Regelung betonte der Rat 1994, daß ein solcher Wechsel nicht zu einer "Verminderung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten" führen dürfe.

Das von der Kommission befürwortete System schafft einen gemeinschaftlichen Steuerraum und setzt den Verzicht auf eine direkte Zuordnung des MWSt-Aufkommens durch das Besteuerungssystem voraus, woraus sich die Notwendigkeit der Schaffung eines Umverteilungsmechanismus ergibt.

Die Kommission legt in diesem Zusammenhang Wert auf die Feststellung, daß eine Umverteilung des Steueraufkommens zwischen den Mitgliedstaaten unter keinen Umständen auf Daten aus den Steuererklärungen der Steuerpflichtigen beruhen darf. Eine solche Vorgehensweise wäre mit der Wahl eines einzigen Besteuerungsorts unvereinbar, da dann eine Überwachung der physischen Warenbewegungen wiedereingeführt werden müßte. Außerdem müßte in diesem Fall zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Lieferungen unterschieden werden, was mit dem Grundsatz, daß inländische und innergemeinschaftliche Umsätze gleichbehandelt werden sollten, unvereinbar wäre. Die aus dem Wegfall der Unterscheidung resultierende Vereinfachung würde wieder zunichte gemacht, wenn die Unternehmer zum Zwecke der Umverteilung weiterhin die innergemeinschaftlichen Umsätze in ihren Steuererklärungen ausweisen müßten. Ein Ausgleich des Steueraufkommens muß daher auf Angaben basieren, die nicht den von den Unternehmen eingereichten Steuererklärungen entstammen.

Da der Rat in den obenerwähnten Schlußfolgerungen die Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchsteuer charakterisierte, ist die Kommission der Auffassung, daß das Aufkommen eines Mitgliedstaats, das ja dem besteuerten Verbrauch auf seinem Territorium entspricht, am besten durch statistische Ermittlung dieses Verbrauchs festgestellt werden sollte.

Anhand der Verwendungsseite der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, angemessener Input-Output-Tabellen und sonstiger Informationen (statistische Übersichten, Jahresberichte usw.) kann der jährliche Verbrauch der verschiedenen Wirtschaftssektoren (Privatsektor, Staatssektor), aufgegliedert nach Funktionen und mit detaillierteren Angaben festgestellt werden. Entsprechende Informationen liegen auch für andere Sektoren und Teilsektoren vor, wie z.B. private Organisationen ohne Erwerbscharakter, Kreditwesen, Versicherungsunternehmen, Gesundheitswesen usw.

Die Teile, bei denen es sich zwar um Endverbrauch handelt, die aber nicht der Besteuerung unterliegen, müssen aus diesen Verbrauchszahlen eliminiert werden. Soweit die Schattenwirtschaft bei der Berechnung des BSP berücksichtigt wurde, müssen die entsprechenden Zahlen folglich wieder abgezogen werden. Die statistischen Verbrauchszahlen entsprechen dann im Prinzip der angemessenen Besteuerungsgrundlage (steuerbarer Betrag der zugrundeliegenden Umsätze), die nach dem für die Verteilung der Einnahmen angewandten Bestimmungslandprinzip zu MwSt-Einnahmen in dem Mitgliedstaat führen würden, der diese Berechnung anstellt. Es ist daher möglich, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendeten Klassifikationen der Sektoren und Teilsektoren entsprechend ihrer mehrwertsteuerlichen Behandlung zusammenzufassen (außerhalb des Anwendungsbereichs, befreit mit oder ohne Vorsteuerabzugsrecht, besteuert zum Normalsatz, besteuert zum ermäßigten Satz) und auf diese Weise unter Anwendung des entsprechenden gewogenen MwSt-Satzes die theoretischen MwSt-Einnahmen des betreffenden Landes zu berechnen. Der Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am gesamten theoretischen MwSt-Aufkommen der Mitgliedstaaten dient als Schlüssel zur Umverteilung der gesamten MwSt-Einnahmen der Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten.

In der Praxis könnte dieses System der Umverteilung der MwSt-Einnahmen der Mitgliedstaaten auf makroökonomischer Grundlage leicht anzuwenden sein, wenn die für die MwSt-Eigenmittel verwendeten Buchungsmethoden herangezogen werden.

Mit Blick auf die Haushaltslage der Mitgliedstaaten wird die Kommission besonderes Augenmerk auf die Schaffung geeigneter Mechanismen legen, damit die Mitgliedstaaten über die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer zu dem Zeitpunkt verfügen können, da ihnen diese rechtlich zustehen, ohne daß sie die endgültigen Resultate der Berechnungen auf der Basis statistischer Daten abwarten müssen.

Durch ein solches System ist die vollständige Zuordnung des MwSt-Aufkommens entsprechend dem Endverbrauch auf dem Territorium des jeweiligen Mitgliedstaats viel besser gewährleistet als bei der derzeitigen Regelung.

Im übrigen hat die Anwendung des Ursprungslandprinzips, auch wenn diese wegen der geltenden Sonderregelungen nur in sehr begrenztem Maße erfolgt, bereits zu gewissen Aufkommensverlagerungen zwischen den Mitgliedstaaten geführt, ohne daß ein Ausgleich für notwendig erachtet wurde. Die Stärkung des Grundsatzes, daß das MwSt-Aufkommen dem Verbrauchs-Mitgliedstaat zufließen sollte, würde sich auf das Steueraufkommen sämtlicher Mitgliedstaaten stabilisierend auswirken.

2.3 Folgen

Sobald die gesamte Wirtschaftstätigkeit eines Unternehmens in der Gemeinschaft in einem einzigen Mitgliedstaat besteuert wird, ist ein **sehr hohes Maß an Harmonisierung betreffend die steuerlichen Mechanismen unabdingbar**, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten, die die Wirtschaftsbeteiligten fordern. Außerdem ist auch ein gewisses Maß an Steuersatzharmonisierung notwendig, um die Wettbewerbsneutralität der Steuer sicherzustellen. Zudem ist unabhängig vom vorgeschlagenen System eine **durchgängige Modernisierung** der Regelung vonnöten, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.

2.3.1 Harmonisierungen

Harmonisierung der Steuersätze

Das Ausmaß der Harmonisierung der Steuersätze muß danach beurteilt werden, was für erforderlich erachtet wird, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die für die Gemeinschaft insgesamt schädlich wären.

In der Tat besteht ein Hauptmerkmal der MWSt in ihrer grundsätzlichen Wettbewerbsneutralität. Daher würde die Möglichkeit der Anwendung zu unterschiedlicher Steuersätze in den einzelnen Mitgliedstaaten diese Neutralität gefährden, das Risiko einer Beeinflussung von Standortentscheidungen heraufbeschwören und somit den Grundsätzen des Binnenmarktes überhaupt zuwiderlaufen.

Andererseits kann auch von den Mitgliedstaaten nicht erwartet werden, daß sie von vornherein ein Besteuerungssystem akzeptieren, das möglicherweise gravierende Nachteile für die eigenen Unternehmen mit sich bringt, wenn die Angleichung der Steuersätze unzureichend bliebe.

Aus diesem Grunde beabsichtigt die Kommission, die Problematik der Steuersätze wie folgt anzugehen:

Auch wenn für den *Normalsteuersatz* ein einheitlicher Steuersatz die geeignete Lösung darstellen würde, um jegliche Wettbewerbsverfälschung zu vermeiden, vor allem aber, um eine einfache und einheitliche Anwendung der Steuer innerhalb der Union zu gewährleisten, ist dennoch nicht auszuschließen, daß eine Annäherung im Rahmen einer Bandbreite ausreichend sein könnte.

Die Höhe des Steuersatzes muß Gegenstand einer **politischen Entscheidung** sein, bei der das allgemeine Erfordernis der Mitgliedstaaten, über ausreichende Einnahmen zu verfügen, die **Lastenverteilung** zwischen den Hauptabgabenkategorien (direkte und indirekte Steuern, Sozialabgaben) sowie die Grundzüge der **mittelfristigen Finanzpolitik** zu berücksichtigen sind.

Folglich muß die Frage der Höhe der Steuersätze in den Gesamtrahmen der Überlegungen eingeordnet werden, die auf der informellen Ratstagung in Verona zur **allgemeinen Finanzpolitik** der Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft insgesamt angestellt wurden. In diesem Zusammenhang beschränkt sich die Debatte nicht auf die Ermittlung des Steuersatzes, der für die Sicherstellung eines dem derzeitigen Niveau vergleichbaren MwSt-Aufkommens erforderlich wäre, sondern könnte auch andere politische Überlegungen einbeziehen. So könnte insbesondere erwogen werden, auf dem Wege über die MwSt die Haushaltsmittel zu beschaffen, die für die Senkung anderer Abgaben benötigt werden.

Für *den ermäßigten Satz bzw. die ermäßigten Sätze* ist rein technisch gesehen eine Harmonisierung der Zahl und der Anwendungsgebiete erforderlich. Die Kommission hält an ihrer Auffassung fest, daß **nur eine begrenzte Zahl von Steuersätzen mit dem Ziel der Steuervereinfachung vereinbar ist.**

Weitere Harmonisierungsmaßnahmen

Zahlreiche weitere Elemente des gemeinsamen MWSt-Systems bedürfen unbedingt der Harmonisierung. Zu nennen wären hier Fragen wie Umfang und Voraussetzungen der **Ausübung des Rechts auf Vorsteuerabzug**, die **Steuerbefreiungen**, die steuerliche Behandlung von **Kleinunternehmen** und andere **Sonderregelungen**. Auch wenn spürbare Fortschritte bisher nicht zu erreichen waren, muß man sich vor Augen halten, daß diese Harmonisierungen unumgänglich sind, um einen gesunden Wettbewerb und eine ausreichend einheitliche Anwendung der Steuer in der Union zu gewährleisten - also Faktoren, die mit der Einfachheit und Sicherheit des Besteuerungssystems im engen Zusammenhang stehen. Des weiteren ist es zweckmäßig, alle bei der derzeitigen Regelung zulässigen Optionen, Möglichkeiten und Ausnahmen zu überprüfen.

Die Kommission ist bereits jetzt davon überzeugt, daß die gegenwärtig dem Rat unterbreiteten Vorschläge nicht als Grundlage für die tiefgehenden Analysen dienen können, die zu diesen Fragen im Hinblick auf den Übergang zum neuen gemeinsamen MWSt-System anzustellen sind. Sie müssen also zugunsten von Vorschlägen zurückgezogen werden, die ausdrücklich auf die Schaffung einer neuen MWSt-Regelung abzielen.

2.3.2 Einheitliche Anwendung

Die Angleichung der Steuersätze und der übrigen Elemente des gemeinsamen MWSt-Systems wird fraglos eine spürbare Verbesserung bewirken. Zugleich muß aber besser als bisher für eine einheitliche Auslegung der Rechtsvorschriften gesorgt werden. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission schon bald, die Umwandlung des **Ausschusses für Mehrwertsteuer** in einen **Regelungsausschuß** vorzuschlagen, wobei der Kommission die Befugnis zum Erlaß der Durchführungsvorschriften zu den vom Rat erlassenen Rechtsakten übertragen würde.

Des weiteren ist es angebracht, zu untersuchen, welche **rechtlichen Instrumente** (Richtlinie/Verordnung) und welche **Entscheidungsverfahren** (Einstimmigkeit/qualifizierte Mehrheit) erforderlich sind, um zu einer MWSt-Regelung zu gelangen, die wirklich die Bezeichnung "gemeinsam" verdient und eine einheitliche Anwendung gewährleistet.

2.3.3 Modernisierung der derzeitigen Regelung

Es erscheint heute notwendig, den in den siebziger Jahren verfolgten Ansatz in einer Reihe von Bereichen zu überdenken - ob es sich nun um Bereiche handelt, die von der Besteuerung ausgenommen wurden (Tätigkeiten, die der öffentlichen Gewalt obliegen, Holdings), um Steuerbefreiungen für bestimmte Tätigkeiten im Interesse der Allgemeinheit (Post, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten u.ä.) oder steuertechnisch schwer zu handhabende Bereiche (Telekommunikations-Dienstleistungen, Grundstücksektor, Kredit- und Versicherungswesen usw.).

Zugleich ist auch eine Präzisierung des Steuer- und Zollgebiets der Union anzustreben.

In jedem Falle muß die Modernisierung so erfolgen, daß für einen möglichst großen Anwendungsbereich der Steuer gesorgt wird und Überlegungen über die Möglichkeit einer weiteren Ausweitung durch Begrenzung der derzeit geltenden Steuerbefreiungen und sonstiger Ausnahmeregelungen von der Besteuerung angestellt werden, damit die Neutralität, Einfachheit und Sicherheit des Besteuerungssystems optimal sichergestellt ist, wobei die wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung zu berücksichtigen sind. Auch ist nicht von vornherein auszuschließen, daß derartige Überlegungen eine generelle Senkung der Steuersätze ohne Aufkommenseinbußen oder den Ausgleich für eine Senkung der Lohnnebenkosten ermöglichen.

Eine solche Überprüfung ist keine leichte Angelegenheit und kann nur in enger Abstimmung mit den jeweiligen Wirtschaftsbeteiligten erfolgen. In einem Binnenmarkt wäre es jedenfalls undenkbar, die Auswirkungen, die eine Entscheidung zum Anwendungsbereich der Mehrwertsteuer für den Grundsatz der Neutralität und für die Wettbewerbsfähigkeit hätte, außer acht zu lassen.

2.3.4 Steuerverwaltung, -kontrolle und -erhebung bei der neuen Regelung

Die spürbare Vereinfachung, die das vorgeschlagene System mit sich bringt, bietet den zusätzlichen Vorteil, daß die Steuerverwaltung in dreifacher Hinsicht entlastet wird:

- o Erstens verringern sich durch den Wegfall der Unterscheidung zwischen inländischen und innergemeinschaftlichen Umsätzen und die Abschaffung der Ausnahmeregelungen die Möglichkeiten zum Steuerbetrug.
- o Zweitens ermöglicht die Zuständigkeit einer einzelnen Stelle für die MWSt bessere Einblicke in jedes Unternehmen und damit eine wirksamere Kontrolle.
- o Drittens entfällt mit der Abschaffung des freien Verkehrs von umsatzsteuerlich unbelasteten Waren innerhalb der Gemeinschaft die entscheidende Voraussetzung für die Mehrzahl der schweren innergemeinschaftlichen MWSt-Betrugsdelikte, wie in Punkt 1.5 dargelegt.

Es deutet alles darauf hin, daß sich der Verwaltungsaufwand verringert und die Ressourcen auf jene Bereiche konzentriert werden können, in denen sie am dringendsten benötigt werden.

Dabei kommt der Nutzen der Vereinfachung sowohl den Verwaltungen als auch dem Steuerpflichtigen zugute. Wenn die Verwaltungen durch die Vereinfachung der Besteuerung entlastet werden, muß auch der Gesamtaufwand des Steuerpflichtigen neu überdacht werden. Die derzeitigen Meldepflichten wurden zur Gewährleistung der Kontrolle und Erhebung bei dem jetzigen, komplizierteren System festgelegt. Bei einem einfacheren System müssen die Gründe für jede einzelne den Unternehmen gegenwärtig obliegende Pflicht genau überprüft werden.

Bei der Überprüfung der einzelnen Meldepflichten ist auch die Frage zu berücksichtigen, was der Steuerpflichtige von der Steuerverwaltung erwarten kann (Pflichten der Verwaltung gegenüber dem Steuerpflichtigen). Der pflichtgemäß handelnde Steuerzahler sollte zumindest Anspruch auf eine eindeutige Festlegung seiner Obliegenheiten, auf die gerechte und ordnungsgemäße Verwaltung der Steuer und die Vermeidung unnötiger Störungen des Wirtschaftsablaufs haben. Die Erfüllung dieser Grundvoraussetzungen liegt im wohlverstandenen Interesse der Steuerverwaltung.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, so fördert dies die freiwillige Einhaltung der Vorschriften, wodurch Ressourcen freigesetzt werden, die dann auf die säumigen Unternehmer konzentriert werden können. Die Rechte des Steuerpflichtigen (bzw. die Pflichten der Verwaltung) sollten im Gemeinschaftsrecht ihren Niederschlag finden. Bei einer Gesamtbetrachtung des Verhältnisses zwischen Steuerpflichtigem und Verwaltung müssen die Verpflichtungen der Verwaltung gegenüber dem Steuerzahler parallel zu dessen Verpflichtungen gesehen werden.

Die Klärung der Frage, ob diese Verpflichtungen unter dem Gesichtspunkt des Aufwands für die Unternehmen noch gerechtfertigt sind, hängt eng mit der nachstehend erörterten Festlegung eines Mindestmaßes an Verpflichtungen für die Steuerpflichtigen zusammen.

Aus der neuen Regelung ergeben sich zwei wichtige Folgen für die Steuerverwaltung: **die kollektive Verantwortung und eine stärkere Betonung der Zusammenarbeit.**

Kollektive Verantwortung

Nach dem derzeitigen System ist jeder Mitgliedstaat für die Verwaltung, Kontrolle und Erhebung der Steuer zuständig, die unmittelbar dem eigenen Staatshaushalt zufließt. Somit bestimmt jeder Mitgliedstaat selbst die Befugnisse und Mittel, die er zur Erreichung dieses Ziels für notwendig erachtet. Natürlich kann kein Mitgliedstaat dieses Ziel zufriedenstellend ohne die Mitwirkung anderer Mitgliedstaaten erreichen, wie sie im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist. Die Hauptverantwortung für die erfolgreiche Verwaltung der Steuer liegt aber in jeder Hinsicht allein bei den einzelnen Mitgliedstaat.

Bei der vorgeschlagenen Regelung tritt an die Stelle dieser Einzelkompetenz eine kollektive Verantwortung. Alle Mitgliedstaaten sind kollektiv für die gesamten Steuereinnahmen zuständig, die einem jeden von ihnen entsprechend dem jeweiligen Verbrauch zustehen. Somit hat die Effizienz, mit der ein Mitgliedstaat die Steuer verwaltet, kontrolliert und erhebt, unmittelbare Auswirkungen auf den Haushalt aller übrigen Mitgliedstaaten.

Dabei muß der Übergang von der eigenen Zuständigkeit zur kollektiven Verantwortung durch ein enges Vertrauensverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten untermauert werden. Wenn jeder Mitgliedstaat unmittelbar von der Effizienz der Steuerverwaltung, -kontrolle und -erhebung in den anderen Staaten betroffen ist, muß er die Gewißheit haben, daß auch alle übrigen Mitgliedstaaten ihrer kollektiven Verantwortung vollauf gerecht werden.

Die Mitgliedstaaten müssen in dreifacher Hinsicht aufeinander bauen können: bei den Befugnissen, den Aufgaben und deren Erfüllung.

- o Jeder Mitgliedstaat muß sicher sein, daß alle übrigen Mitgliedstaaten über ein ausreichendes **Mindestmaß an nationalen Kontroll- und Erhebungsbefugnissen** verfügen. Dazu gehört ein ausreichendes Mindestmaß an gemeinsamen Pflichten für den Steuerpflichtigen, insbesondere Buchführungs- und Meldepflichten, die soweit wie möglich den normalen kaufmännischen Gepflogenheiten folgen. Dieses Mindestmaß bedarf der Festlegung.

Bei der Bestimmung dieses Mindestmaßes kommt es aber darauf an, zum einen das Steueraufkommen zu sichern und zum anderen dafür zu sorgen, daß rechtmäßige Geschäfte nicht durch den unlauteren Wettbewerb gewissenloser Wirtschaftsteilnehmer unterminiert werden, die gesetzeswidrig handeln. Besonders wichtig ist es, zu gewährleisten, daß kriminelle Vereinigungen die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede nicht für illegale Gewinne auf Kosten rechtmäßig operierender Unternehmen ausnutzen können.

Bei der Festlegung dieses Mindestmaßes ist daher zu berücksichtigen, daß für angemessene Mittel zur Aufdeckung und Bestrafung von Steuerverkürzung und -hinterziehung gesorgt werden muß. Diese Maßnahmen sollten in der gesamten Gemeinschaft gelten, um sicherzustellen, daß Steuerbetrüger nicht von den großen Unterschieden zwischen den Strafverfolgungsvorschriften und Strafen für betrügerisches Verhalten profitieren. Wie schon gesagt, hängt die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte eng mit der weiter oben beschriebenen Überprüfung der Verpflichtungen des Steuerpflichtigen zusammen.

- o Jeder Mitgliedstaat muß sicher sein, daß ein ausreichendes **Mindestmaß an gemeinsamen Kontroll- und Erhebungsaufgaben** durchgeführt wird. Auch dieses Mindestmaß an gemeinsamen Kontroll- und Erhebungsmaßnahmen bedarf der Festlegung.
- o Schließlich muß jeder Mitgliedstaat sicher sein, daß die **Qualität der Erfüllung** dieser Aufgaben bestimmten Anforderungen genügt.

Die Erreichung dieses Qualitätsniveau setzt voraus, daß die Durchführung der Aufgaben eines jeden Mitgliedstaates transparent erfolgt. Am besten läßt sich die Transparenz dadurch herstellen, daß die Managementsysteme und -instrumente (Kennzahlen und Statistiken), die den Mitgliedstaaten zur Überwachung der Aufgabenerfüllung ihrer eigenen regionalen und kommunalen Verwaltungen zu Gebote stehen, auch auf Gemeinschaftsebene zum Einsatz gelangen. Die Zuständigkeit für diese genaue Überwachung sollte in erster Linie bei der Kommission liegen, der ein beratender Ausschuß der Mitgliedstaaten beigegeben wird.

Es müßte dann beurteilt werden, inwieweit jeder Mitgliedstaaten den Vorgaben gerecht wird. Sollte die Beurteilung ergeben, daß die annehmbaren Standards nicht erfüllt wurden und daß infolgedessen die MWSt-Einnahmen aller Mitgliedstaaten gefährdet wurden, müßten diese Verluste über das System zur Neuverteilung der MWSt-Einnahmen auf makroökonomischer Grundlage ausgeglichen werden.

Stärkere Betonung der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich ist für das Funktionieren des neuen Systems von noch größerer Bedeutung. Obwohl alle Umsätze steuerlich gesehen in dem Mitgliedstaat bewirkt werden, in dem die Registrierung erfolgte, können physische Aspekte zum Teil auch in einem anderen Mitgliedstaat stattfinden. Damit der Registrierungs-Mitgliedstaat alle Aspekte der betreffenden Transaktion überwachen kann, müssen diese physischen Aspekte kontrolliert werden. Dies erfordert eine umfassende Zusammenarbeit zwischen dem Registrierungs-Mitgliedstaat und dem Mitgliedstaat, in dem die physischen Aspekte der Transaktion vonstatten gehen. Kurzum ist ein Grad der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vonnöten, der zumindest dem heute in jedem Mitgliedstaat erreichten Stand entspricht. Die neue kollektive Verantwortung wird dieser Zusammenarbeit natürlich einen kräftigen Impuls verleihen. Letztendlich liegt die Kooperation ebenso im finanziellen Interesse eines jeden Mitgliedstaaten wie bisher die Orientierung auf die eigene Verwaltung. Des weiteren muß bei der Überwachung und Beurteilung der Aufgabenerfüllung eines jeden Mitgliedstaats auch die Frage der Zusammenarbeit einbezogen werden. Dessen ungeachtet sind drei weitere Initiativen erforderlich:

Erstens verlangt der bestehende **rechtliche Rahmen** für gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich nach einer umfassenden Reform. Dabei müssen speziell die Pflichten zur Zusammenarbeit verstärkt und konkrete Regelungen zur Überwachung der Aufgabenerfüllung im Bereich der Zusammenarbeit getroffen werden. Auch die Zusammenarbeit bei Strafverfolgungs- und Ermittlungsverfahren muß verstärkt und es muß sichergestellt werden, daß die Sanktionen bei Steuerordnungswidrigkeiten und -straftaten im Recht der Mitgliedstaaten der neuen Regelung angemessen Rechnung tragen. Ganz besonders bedarf es einer hochgradigen Zusammenarbeit zwischen den Gerichten.

Zweitens erfordert eine effektive Kontrolle und Erhebung im Rahmen des neuen Systems, daß man sich über gemeinsame Kontrollmethoden verständigt. Dies ist notwendig, damit die Kontrolle und Erhebung in einem Mitgliedstaat, in dem nur der physische Umsatz erfolgt, ebenso effektiv ist wie innerhalb des Registrierungs-Staates. Versuche zur Entwicklung solcher Kontrollmethoden wurden bereits im Rahmen der Übergangsregelung durchgeführt.

Für die Zusammenarbeit sind auch neue **Instrumente und Methoden** notwendig. Bei der Entwicklung dieser Instrumente sind die Infrastruktur der Übergangsregelung und die damit gemachten Erfahrungen, speziell beim Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS), von Bedeutung.

Benötigt wird schließlich ein neuer Geist der Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern der nationalen Steuerverwaltungen, der auf tieferem gegenseitigen Verständnis und Vertrauen beruht. Vor Inkrafttreten des neuen Systems muß dazu ein auf den bisherigen Erfahrungen aufbauendes Programm auf den Weg gebracht werden.

III. SCHLUSSFOLGERUNG: VORSCHLAG DER KOMMISSION FÜR EIN ARBEITSPROGRAMM

Die Übergangsregelung vermittelt den Mitgliedstaaten das trügerische Gefühl, bei der Bestimmung ihres Steueraufkommens und der Handhabung der Mehrwertsteuer ihre volle Souveränität bewahrt zu haben. In Wirklichkeit aber beeinträchtigen die Kompliziertheit und die Subjektivität der Regelung sowie deren Hinterherhinken hinter den neuen wirtschaftlichen Erfordernissen und die Unterschiede in der Handhabung die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, ohne den Mitgliedstaaten die Gewähr zu geben, daß die Einnahmen, auf die sie Anspruch haben, ihnen auch tatsächlich zufließen.

Das von der Kommission vorgeschlagene System beinhaltet eine völlige Umgestaltung des gemeinsamen MWSt-Systems und hat nachhaltige Auswirkungen auf die Gemeinschaft insgesamt wie auch auf jeden einzelnen Mitgliedstaat. Um die wirtschaftliche Effizienz des MWSt-Systems wiederherzustellen, ist eine derart weitgehende Angleichung der Rechtsvorschriften erforderlich, wie dies bisher auf dem Gebiet der indirekten Steuern - und zumal der Mehrwertsteuer - nie ins Auge gefaßt wurde.

Zwangsläufig erhebt sich dabei die Frage, ob eine reale Möglichkeit besteht, die mit dem neuen gemeinsamen MWSt-System verfolgten Zielsetzungen auf einem anderen Wege zu erreichen und dabei die obengenannten Konsequenzen zu vermeiden.

Die Kommission ist eindeutig zu dem Schluß gelangt, daß eine solche Möglichkeit nicht besteht und daß man daher den empfohlenen Weg einschlagen muß. Bei Verzicht auf die Hauptelemente der geplanten Regelung und die damit einhergehenden unerläßlichen Harmonisierungen könnte das neue gemeinsame MWSt-System niemals zugleich die Steuerneutralität, die Vermeidung von Steuerbetrug und die Verhinderung von Steuerausfällen gewährleisten und eine grundlegende Vereinfachung des Besteuerungssystems ermöglichen. Die Folgen wären geradezu katastrophal, denn die neue Regelung würde dann nicht nur viele der gleichen Mängel aufweisen wie das jetzige System (z.B. unterschiedliche Handhabung), sondern zudem gravierende Wettbewerbsverzerrungen bewirken und damit die Steuerneutralität, ein wesentliches Merkmal der MWSt, schwer beeinträchtigen. Dies könnte zur Verlagerung von Wirtschaftstätigkeit in Mitgliedstaaten mit dem günstigsten Besteuerungssystem führen, wodurch es zu einer wachsenden Kluft zwischen Besteuerungs-Mitgliedstaat und Verbrauchs-Mitgliedstaat käme, die natürlich Auswirkungen auf das zwischen den Mitgliedstaaten umzuverteilende Aufkommen hätte. Damit wäre die Anwendung des Ursprungslandprinzips praktisch unmöglich.

Folglich gibt allein die vorgeschlagene MWSt-Regelung die Möglichkeit, den Binnenmarkt zu vollenden, sein reibungsloses Funktionieren zu sichern und damit für eine weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen im Weltmaßstab zu sorgen.

Allerdings ist noch eine lange Wegstrecke zurückzulegen, damit alle notwendigen Maßnahmen für den Übergang zum neuen gemeinsamen MWSt-System ergriffen werden können, wie es von der Kommission im Hinblick auf die Erfüllung der Kriterien eines echten Binnenmarktes vorgeschlagen wurde. In diesem Zusammenhang wäre es angesichts des Umfangs der zu bewältigenden Aufgabe **wenig sinnvoll zu versuchen, in einem Atemzug und mit einem einzigen Bündel von Vorschlägen sowohl die unmittelbaren Probleme zu regeln, die eine rasche und den heutigen Realitäten entsprechende Antwort erheischen (z.B. die steuerliche Regelung für Telekommunikationsleistungen), als auch die Modalitäten für die Einführung eines echten, auf dem Ursprungslandprinzip beruhenden gemeinsamen MWSt-Systems festzulegen.**

Aus diesem Grunde hat sich die Kommission für ein **Arbeitsprogramm** mit zeitlich gestaffelten Vorschlägen für den schrittweisen Übergang zu einem gemeinsamen MWSt-System für den Binnenmarkt entschieden.

Dieses Arbeitsprogramm findet sich im ANHANG A.

ANHANG A - ARBEITSPROGRAMM DER KOMMISSION

1. EINLEITUNG

Die Einführung des vorgeschlagenen neuen gemeinsamen MWSt-Systems hat weitreichende Folgen in bezug auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten. Dabei ist festzustellen, daß sich die Situation seit Unterbreitung der ersten Vorschläge der Kommission für den Binnenmarkt im Jahre 1987 wenig verändert hat.

Im Hauptteil des Dokuments ist deutlich geworden, daß die gegenwärtige Situation auf mehreren Ebenen negative Folgen bewirkt:

- für die Gemeinschaft insgesamt, die in der Verfolgung ihrer globalen Zielsetzungen gehemmt wird;
- für die Mitgliedstaaten, denen es immer schwerer fällt, die ordnungsgemäße Anwendung der Steuer zu kontrollieren;
- für die Unternehmen, denen zwar nicht mehr die Kosten für "die Nichtverwirklichung Europas", sondern für das Fehlen eines echten gemeinsamen MWSt-Systems aufgebürdet werden.

Angesichts der Größenordnung der noch zu bewältigenden Aufgabe hat die Kommission das folgende **Arbeitsprogramm** mit zeitlich gestaffelten Vorschlägen für den schrittweisen Übergang zu einem gemeinsamen MWSt-System für den Binnenmarkt verabschiedet.

2. VORSCHLÄGE FÜR DEN ÜBERGANG ZUM NEUEN GEMEINSAMEN MWST-SYSTEM: PROVISORISCHER ZEITPLAN

2.1 ERSTE ETAPPE Vorbereitungsphase

ENDE 1996

Dem Rat bereits vorliegender Vorschlag:

Am 20. Dezember 1995 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag zum

- *Normalsteuersatz*

Dieser Vorschlag sah einen Mindestsatz von 15 % und einen Höchstsatz von 25 % vor. Es handelt sich dabei um die allererste Etappe bei der Angleichung der Steuersätze.

Die Annahme soll bis zum 31. Dezember 1996 erfolgen.

Noch ausstehende Vorschläge:

Die Kommission wird einen Vorschlag zur

- *Veränderung des Status des Ausschusses für die Mehrwertsteuer*

unterbreiten. Die Grenzen dieses beratenden Gremiums haben sich deutlich gezeigt. Selbst bei einstimmiger Annahme sind seine Orientierungen nicht rechtsverbindlich, und die Wirtschaftsteilnehmer werden nicht systematisch über die behandelten Themen und die gegebenen Orientierungen unterrichtet. Daher erscheint es sinnvoll, das Gremium in einen "Regelungsausschuß" umzuwandeln, der die Kommission durch Stellungnahmen mit qualifizierter Mehrheit bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur Durchführung des gemeinschaftlichen MWSt-Rechts nach dem Verfahren des Artikels 2 III, Variante a der Ratsentscheidung 87/373/EWG (Beschuß im sogenannten Komitologieverfahren) zu unterstützen hätte.

- *Verbesserung der Modalitäten für die gegenseitige Amtshilfe bei der Steuerbeitreibung*

Dies gehört zur Erneuerung des rechtlichen Rahmens für die Zusammenarbeit. Im Bereich der Steuerbeitreibung ist eine Erneuerung des Rahmens besonders dringlich, da die gegenwärtigen Modalitäten selbst bei der Übergangsregelung nicht richtig greifen. Bei einer Reformierung der Modalitäten werden die Erfordernisse des neuen MWSt-Systems berücksichtigt.

• <i>Programm zur Entwicklung eines neuen Geistes der Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich</i>
--

Angesichts der Notwendigkeit, auf personeller Ebene für einen neuen Geist der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu sorgen, ist ein neuer Ansatz im Hinblick auf Umfang und Anspruch erforderlich. Die Kommission wird ein Programm als Rahmen für die Konzipierung der Instrumente und der Aktivitäten vorschlagen, wie sie für die praktische Verwirklichung der Zusammenarbeit benötigt werden. Dieser Geist der Zusammenarbeit läßt sich nicht von heute auf morgen herbeiführen und muß daher im Vorfeld der Einführung des neuen Systems sorgfältig gefördert werden.

2.2 ZWEITE ETAPPE

Übermittlung der Grundsatzentscheidungen und des Arbeitsprogramms

MITTE 1996

Vorlage dieses Dokuments

Die Kommission unterbreitet dem Rat und dem Europäischen Parlament

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• <i>die Grundzüge des geplanten gemeinsamen MWSt-Systems</i>• <i>das Arbeitsprogramm zur Verwirklichung der gesetzten Ziele.</i> |
|--|

2.3 DRITTE ETAPPE

Allgemeine Grundsätze der MWSt
Erstes Bündel förmlicher Vorschläge

MITTE 1997

Die Kommission legt ihre Vorschläge zu den **allgemeinen Grundsätzen der Handhabung der Mehrwertsteuer** und zu deren Hauptmerkmalen vor.

Diese Vorschläge, die der unerläßlichen Modernisierung der gegenwärtigen Regelungen Rechnung tragen müssen, haben zum Inhalt:

- Festlegung des *sachlichen Anwendungsbereichs* der Steuer, darunter die genaue Begriffsbestimmung der *steuerbaren Umsätze* (einheitliche Definition der Lieferung von Gegenständen, des Begriffs Dienstleistung, des entgeltlichen Charakters der bewirkten Umsätze...), wobei die genaue Festlegung des territorialen Anwendungsbereichs der Steuer während der 4. Etappe erfolgt;
- Begriffsbestimmung des *MWSt-Pflichtigen* (dies setzt Veränderungen des MWSt-Status von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, der Auswirkungen der Nichtsteuerpflichtigkeit u.ä. voraus);
- Bestimmung der *Besteuerungsgrundlage* der steuerbaren Umsätze;
- *Steuerbefreiungen*: deren Beibehaltung bzw. Abschaffung oder zumindest Harmonisierung sowie deren Folgen auf das Recht zum Vorsteuerabzug;
- *Recht auf Vorsteuerabzug*: Bedingungen für die Entstehung und Ausübung dieses Rechts, seine Modalitäten, Harmonisierung der Nichtabzugsfähigkeit bestimmter Ausgaben, Festlegung von Pro-rata-Sätzen (allgemeiner Pro-rata-Satz oder reale Zuordnung) bei Umsätzen, bei denen zum Teil ein Recht auf Vorsteuerabzug besteht und zum Teil nicht (steuerbefreite Umsätze oder Umsätze außerhalb des Anwendungsbereichs).

ENDE 1997

Die Kommission schlägt vor:

- eine zweite Etappe bei der *Angleichung der Mehrwertsteuersätze* zwischen den Mitgliedstaaten.

Dieses erste Bündel von Vorschlägen, in dem die Grundlagen für die Handhabung der Mehrwertsteuer festgelegt werden, markiert einen bedeutsamen Schritt in die Richtung der Harmonisierungen, die für das vorgeschlagene neue gemeinsame MWSt-System unumgänglich sind.

2.4 VIERTE ETAPPE

Anwendungsbereich und Besteuerungsort

Zweites Bündel förmlicher Vorschläge

Eckpfeiler der Vorschläge für das neue gemeinsame MWSt-System ist die tiefgreifende Veränderung, die gegenüber der jetzigen Situation bei der Rolle des Besteuerungsorts eintritt. Dieser dient künftig weder zur Bestimmung des territorialen Anwendungsbereichs der Steuer noch zur Zuordnung der eingenommenen Steuer zu einem bestimmten Mitgliedstaat.

MITTE 1998

Die Kommission unterbreitet Vorschläge zu folgenden Punkten:

- Bestimmung des *territorialen Anwendungsbereichs* der MWSt,
- *Besteuerungsort* der Umsätze, die in den Anwendungsbereich der MWSt fallen;
- *gemeinschaftliche Gestaltung der Kontrolle* der Steuerpflichtigen, die steuerbare Umsätze in der Gemeinschaft bewirken (Pflichten, Kontrollmethoden usw.)

Mit dem zweiten Maßnahmenpaket werden die erforderlichen Regelungen zur Besteuerung von verbrauchswirksamen Umsätzen auf dem Gebiet der Gemeinschaft getroffen, und es werden die daraus resultierenden Pflichten für die Steuerpflichtigen sowie die Kontrollaufgaben für die Verwaltungen festgelegt.

2.5 FÜNFTE ETAPPE

Umverteilung des Aufkommens unter den Mitgliedstaaten und Vervollständigung der Regelung

Drittes Bündel förmlicher Vorschläge

Da die Zuordnung der Einnahmen zu den einzelnen Mitgliedstaaten durch das Besteuerungssystem nicht mehr gewährleistet ist, muß ein Ad-hoc-Mechanismus, verbunden mit den notwendigen statistischen Vorkehrungen, geschaffen werden, um den Mitgliedstaaten ein Aufkommen in der Höhe zu garantieren, die dem Verbrauch auf ihrem Territorium entspricht.

Des weiteren ist es in dieser abschließenden Phase erforderlich, die Zweckmäßigkeit der Beibehaltung von Sonderregelungen (für Kleinunternehmen, landwirtschaftliche Erzeuger, Gebrauchtgegenstände, Reisebüros u.ä.) zu prüfen und gegebenenfalls festzulegen, welche spezifischen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten auf abgestimmte Weise einzuführen oder beizubehalten sind. Es erscheint zudem sinnvoll, Übergangsmaßnahmen für die Umstellung von der derzeitigen Regelung auf die Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip vorzusehen. Schließlich muß die 1995 begonnene Angleichung der Mehrwertsteuersätze in ihre letzte Phase eintreten.

ENDE 1998:

Die Kommission unterbreitet Vorschläge

- zum Mechanismus für die *Zuordnung des Steueraufkommens*;
- zu den *Sonderregelungen* (Abschaffung, Harmonisierung);
- zu den *Übergangsmaßnahmen*.

MITTE 1999:

Die Kommission unterbreitet Vorschläge zur

- letzten Phase der *Harmonisierung der Steuersätze*

Mit diesem letzten Maßnahmenpaket liegen dann alle Vorschläge der Kommission zur Schaffung eines neuen gemeinsamen MWSt-Systems für einen wirklichen Binnenmarkt vor.

Selbstverständlich soll mit diesem Zeitplan in keiner Weise dem Zeitpunkt der Annahme dieser Vorschläge durch den Rat vorgegriffen werden. In jedem Falle wird die Kommission aber darauf achten, daß die neuen Regelungen frühestens zwei Jahre nach Verabschiedung durch den Rat in Kraft treten, um den Wirtschaftsbeteiligten und Verwaltungen genügend Zeit für eine reibungslose Umstellung auf das neue System zu geben.

19.12.96

Beschluß **des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem - Ein Programm für den Binnenmarkt"

KOM(96) 328 endg.; Ratsdok. 9466/96

Der Bundesrat hat in seiner 707. Sitzung am 19. Dezember 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, daß die Kommission nunmehr konkrete Vorstellungen zum endgültigen Umsatzsteuersystem im Europäischen Binnenmarkt auf der Grundlage des Ursprungslandprinzips vorgelegt hat.

Bei Verwirklichung der von der Kommission entwickelten Vorstellungen zum endgültigen Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip können sich nachhaltige Auswirkungen auf das Umsatzsteueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland und somit auch auf die Haushalte der Länder ergeben. Stabile Steuereinnahmen sind jedoch eine grundlegende Voraussetzung für die Wirtschafts- und Währungsunion. Da die finanziellen Auswirkungen der Kommissionsvorschläge derzeit nicht quantifiziert werden können, ist eine abschließende Bewertung nicht möglich. Der Bundesrat behält sich daher vor, zu gegebener Zeit erneut Stellung zu beziehen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung aber, sich bei der weiteren Erörterung der Kommissionsvorschläge nachhaltig für die Einhaltung des Ratsbeschlusses aus dem Jahre 1994 einzusetzen, der als wesentliche Voraussetzung für den Übergang zur endgültigen Mehrwertsteuerregelung vorsieht, daß ein solcher Wechsel nicht zu einer „Verminderung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten“ führen dürfe.

2. Im übrigen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

- Eine Besteuerung nach dem Sitzortprinzip wird für undurchführbar gehalten. Statt dessen ist eine Besteuerung nach dem Leistungsortprinzip entsprechend dem mit der Wirtschaft abgestimmten Bericht der Ursprungslandkommission (Schriftenreihe des BMF, Heft 52 aus 1994) anzustreben.
- Die Angleichung der Steuersätze und Steuersatzstrukturen ist ein wesentliches Element für die Verwirklichung eines wettbewerbsneutralen Binnenmarktes; dies bedingt jedoch Steuersatzerhöhungen für einzelne Mitgliedstaaten.
- Die Schaffung eines eigenen Steuerfindungsrechtes der EU wird abgelehnt.
- Die Voraussetzungen zur Ausübung des Rechts auf Vorsteuerabzug sind wegen der extremen Betrugsanfälligkeit in diesem Bereich zu harmonisieren.
- Originäre Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse der EU hinsichtlich der Erhebung und Verwaltung der Umsatzsteuer greifen in die verfassungsrechtlich garantierte Verwaltungshoheit der Länder ein und sind deshalb abzulehnen.
- Eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden sowie der Gerichte ist anzustreben.
- Die Zuordnung des gemeinschaftlichen Mehrwertsteueraufkommens nach makroökonomischen Gesichtspunkten wird wegen des hohen Verwaltungsaufwandes und der unübersehbaren Haushaltsrisiken abgelehnt.