

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden

KOM(99) 62 endg.; Ratsdok. 6110/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 29. März 1999 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 15. März 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Finanzfragen" beraten.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 814/97 = AE-Nr. 973067.

BEGRÜNDUNG

1. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steht auf der europäischen Tagesordnung ganz oben. Auf seinem „Beschäftigungsgipfel“ vom 20./21. November 1997 in Luxemburg beschloß der Europäische Rat, daß die Mitgliedstaaten prüfen sollten, ob nicht eine Senkung der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen, die nicht dem grenzübergreifenden Wettbewerb ausgesetzt sind, zweckmäßig wäre. In seiner „Wiener Strategie für Europa“ zählt der Europäische Rat vom 11./12. Dezember 1998 die Förderung von Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Stabilität zu den vier Themenbereichen, die den europäischen Bürgern ein besonderes Anliegen sind und in denen rasches und wirksames Handeln geboten ist. Mit diesem Vorschlag wird nun den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates¹ entsprochen, den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zu gestatten, auf arbeitsintensive Dienstleistungen, bei denen kein grenzübergreifender Wettbewerb besteht, versuchsweise niedrigere MwSt-Sätze anzuwenden.
2. Diese Möglichkeit hatte bereits die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat "Schaffung von Arbeitsplätzen: Möglichkeit einer versuchsweisen und optionalen Anwendung eines ermäßigten MwSt-Satzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen"² vorgesehen.
3. Dieser Initiative liegen zwei Überlegungen zugrunde:
 - Zum einen bewirkt ein ermäßigter MwSt-Satz niedrigere Verbraucherpreise und regt so die Nachfrage nach arbeitsintensiven Dienstleistungen an. Damit würde das erhebliche Beschäftigungspotential genutzt, das die üblicherweise nur lokal tätigen einschlägigen Unternehmen bieten.
 - Zum zweiten funktioniert das MwSt-System in den Bereichen, in denen wenig Vorsteuer abgezogen werden kann und die meisten Abnehmer Privatpersonen sind, nicht besonders gut, da hier MwSt in diesen Fällen im Preis eingeschlossen ist und der Verbraucher mit dem Dienstleistungserbringer ohne weiteres Absprachen zur Umgehung der Steuer treffen kann. Ein ermäßigter MwSt-Satz würde daher einen geringeren Anreiz dafür bilden, sich (weiterhin) der Schattenwirtschaft zu bedienen.
4. Die Kommission hatte bereits in ihrer Mitteilung darauf hingewiesen, daß eine solche Regelung aber durchaus die Neutralität der Steuer und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gefährden könnte. Außerdem ist es keineswegs sicher, daß sich eine MwSt-Ermäßigung positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirkt (dies gilt insbesondere für die tatsächlichen Rückwirkungen der Steuerermäßigung auf die Verbraucherpreise). Nach Auffassung der Kommission wird die Beschäftigung am besten durch die Fortsetzung der auf die Senkung jeglicher Belastung des Faktors Arbeit ausgerichteten Politik gefördert. Dies gilt besonders für wenig qualifizierte und einkommensschwache Arbeitsplätze.

¹ Siehe Nr. 35 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes.

² Mitteilung vom 12.11.1997, SEK(97) 2089 endg.

5. Die Arbeitslosigkeit stellt jedoch ein solches Problem dar, daß den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, gestattet werden sollte, Erfahrungen mit der Anwendung und den Auswirkungen einer Ermäßigung der MwSt auf arbeitsintensive Dienstleistungen zu sammeln. Ein solcher Versuch muß aber fakultativ und befristet sein. Darüber hinaus ist laufend zu überprüfen, ob die Anwendung einer derartigen Regelung in einem Mitgliedstaat den Grundsatz der Steuerneutralität respektiert. Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch in sektorieller Hinsicht, sind zu vermeiden, da sie Ursache wirtschaftlicher Ineffizienz sind. Schließlich ist die Effizienz dieser versuchsweisen Regelung zusätzlich zur Auswirkung auf den Arbeitsmarkt auch daran zu messen, wie sie sich auf die Staatshaushalte auswirkt.
6. Außerdem muß der Anwendungsbereich einer derartigen Regelung genau geregelt werden und es ist dafür zu sorgen, daß sie überprüfbar und begrenzt ist. Die Arbeiten im Anschluß an die Mitteilung von 1997 haben aber gezeigt, daß es äußerst schwierig ist, vorab ein erschöpfendes Verzeichnis der Dienstleistungen aufzustellen, auf die dieser ermäßigte Satz anwendbar wäre. Die Kommission zieht es daher vor, die Voraussetzungen festzulegen, die die Dienstleistungen erfüllen müssen, um in den Genuß der Regelung zu gelangen. Unbeschadet der Einzelprüfung im Rahmen des vorgesehenen Genehmigungsverfahrens im Rat könnten beispielsweise folgende Dienstleistungen den Voraussetzungen genügen und bestens geeignet sein, Arbeitsplätze zu schaffen: bestimmte Reparaturen an körperlichen Gegenständen, gewisse ökologische Leistungen, lokale Dienstleistungen in Form von Pflegeleistungen zu Hause, Dienstleistungen für Jugendliche, Alte und Behinderte sowie Reparatur- und Renovierungsarbeiten an alten Wohn- und denkmalgeschützten Gebäuden.
7. Wegen des optionalen Charakters der beabsichtigten Regelung muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten von den an dem Versuch beteiligten Ländern systematisch gründlich informiert werden. Auch im Rahmen des Verfahrens der Genehmigung durch den Rat, für die Einstimmigkeit erforderlich ist, haben sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die eingereichten Anträge gerade auch im Hinblick auf das tatsächliche Risiko der Wettbewerbsverzerrung zu prüfen. Da gewährleistet sein muß, daß der Binnenmarkt reibungslos funktioniert und, daß die Anwendung der Regelung die Steuerneutralität möglichst wenig beeinträchtigt, muß die Kommission die Möglichkeit haben, dem Rat geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um nachteiligen Auswirkungen eines ermäßigten Satzes auf den Wettbewerb sowohl innerhalb des betreffenden Landes als auch gegenüber anderen Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Der Rat entscheidet über diese Vorschläge mit qualifizierter Mehrheit. Dieses Verfahren ist Artikel 101 EG-Vertrag vergleichbar. Damit soll gewährleistet werden, daß die Sonderregelung im Interesse der Gemeinschaft und eventuell anderer Mitgliedstaaten, die durch die Einführung eines ermäßigten MwSt-Satzes in einem Mitgliedstaat benachteiligt werden, aufgehoben werden kann, ohne daß der Mitgliedstaat, dem die Wettbewerbsverzerrung zugute kommt, sein Veto dagegen einlegen kann.
8. Da es sich um einen Versuch handelt, muß die Wirksamkeit der Regelung in den Mitgliedstaaten, die die Regelung anwenden, sowohl unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen als auch im Lichte des MwSt-Systems einer Gesamtbewertung unterzogen werden. Anhand entsprechender Berichte der

Mitgliedstaaten und ihrer eigenen Erfahrungen wird die Kommission dann die erforderlichen Schlüsse ziehen und gegebenenfalls geeignete Vorschläge unterbreiten.

Erläuterung der Bestimmungen

Artikel 1

Mit diesem Artikel wird Artikel 28 um einen Absatz 6 ergänzt. Diese neuen Bestimmungen regeln die vom Rat einstimmig zu erteilende Genehmigung, die erforderlich ist, wenn Mitgliedstaaten auf bestimmte lokale arbeitsintensive Dienstleistungen einen ermäßigten MwSt-Satz anwenden wollen. Da es sich um einen Versuch handelt, ist die Anwendung der Regelung für die Mitgliedstaaten auf drei Jahre - vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2002 - zu befristen, um sie bewerten und anschließend in geeigneter Weise tätig werden zu können. Außerdem muß die Regelung an strenge Bedingungen geknüpft werden, um zu gewährleisten, daß sie überprüfbar und begrenzt ist.

In den Unterabsätzen 2 und 3 sind die Bedingungen aufgeführt, die die Dienstleistungen erfüllen müssen, um in den Genuß eines ermäßigten Steuersatzes zu kommen. Der Anwendungsbereich einer derartigen Sonderregelung muß sorgfältig definiert werden, um die Gefahr der Beeinträchtigung des Binnenmarktes und der Steuerneutralität möglichst gering zu halten.

In Unterabsatz 4 ist genau beschrieben, wie das Genehmigungsverfahren beschaffen ist und welche Informationen die Mitgliedstaaten erteilen müssen, die eine einschlägige Regelung einführen wollen.

Unterabsatz 5 sieht vor, daß die Kommission dem Rat geeignete Maßnahmen vorschlägt, wenn im Laufe des Versuchs Wettbewerbsverzerrungen festgestellt werden. Damit kann auf Unstimmigkeiten im Zusammenhang mit der fakultativen Anwendung dieser ermäßigten Sätze und auf das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen, die einer solchen Regelung selbst innewohnen, reagiert werden. Der Rat befindet mit qualifizierter Mehrheit über diese Vorschläge.

Gemäß Unterabsatz 6 müssen Mitgliedstaaten, die eine solche Regelung angewandt haben, einen detaillierten Bericht über das Funktionieren der Regelung und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung anfertigen. Anhand dieses Berichts können die Erfahrungen ausgewertet und Lehren für die Zukunft gezogen werden.

Artikel 2 bis 4

Diese Artikel beziehen sich auf die Umsetzung der Richtlinie.

Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit,
auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen
ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 99,

auf Vorschlag der Kommission¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments²,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

in Erwägung folgender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a) der Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern - Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage⁴, zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/80/EG⁵, können die Mitgliedstaaten einen oder zwei ermäßigte Sätze anwenden, die nur auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen der in Anhang H der Richtlinie 77/388/EWG genannten Kategorien anwendbar sind.
- (2) In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit ist den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, jedoch die Möglichkeit einzuräumen, in einem Versuch festzustellen, wie sich eine Ermäßigung der Mehrwertsteuer für derzeit nicht in Anhang H verzeichnete arbeitsintensive Dienstleistungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirkt.
- (3) Ein solcher ermäßigter Mehrwertsteuersatz könnte für die Unternehmen auch den Anreiz mindern, sich in der Schattenwirtschaft zu betätigen oder zu verbleiben.
- (4) Eine derartige gezielte Ermäßigung des Steuersatzes könnte allerdings das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und die Steuerneutralität gefährden. Daher ist ein Verfahren zur Erteilung von Ermächtigungen für einen genau festgelegten Zeitraum von vollen drei Jahren vorzusehen; ferner ist der Anwendungsbereich einer solchen Maßnahme genau festzulegen, um zu gewährleisten, daß sie überprüfbar und begrenzt ist.

¹ ABl. C

² ABl. C

³ ABl. C

⁴ ABl. L 145 vom 13.6.1977, S. 1.

⁵ ABl. L 281 vom 17.10.1998, S. 31.

- (5) Es ist ein Verfahren zur Kontrolle und Überwachung der erteilten Ermächtigungen einzuführen, um überprüfen zu können, daß diese weiterhin mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind.
- (6) Wenn Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft zu beseitigen sind, muß der Rat geeignete Maßnahmen, wie den Widerruf der Ermächtigung oder die Einschränkung ihres Anwendungsbereichs, analog dem in Artikel 101 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren mit qualifizierter Mehrheit erlassen.
- (7) In Anbetracht des Versuchscharakters der Maßnahme haben die diese Maßnahme anwendenden Mitgliedstaaten eine genaue Untersuchung ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung und ihrer Effizienz durchzuführen.
- (8) Die Maßnahme ist streng zu befristen und darf nicht länger als bis zu 31. Dezember 2002 gelten -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 28 der Richtlinie 77/388/EWG wird folgender Absatz 6 angefügt:

- „(6) Der Rat kann einen Mitgliedstaat einstimmig auf Vorschlag der Kommission ermächtigen, die ermäßigten Sätze des Artikels 12 Absatz 3 Buchstabe a) Unterabsatz 3 auf arbeitsintensive Dienstleistungen anzuwenden, wobei diese Sätze während des gesamten Zeitraums vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2002 angewendet werden müssen.

Die betreffenden Dienstleistungen müssen folgende Bedingungen erfüllen:

- a) sie müssen arbeitsintensiv sein;
- b) sie müssen direkt an Endverbraucher erbracht werden;
- c) sie müssen überwiegend lokalen Charakter aufweisen und dürfen nicht geeignet sein, Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen.

Durch die Anwendung des ermäßigten Satzes darf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nicht gefährdet werden.

Ein Mitgliedstaat, der die in Unterabsatz 1 vorgesehene Maßnahme einzuführen beabsichtigt, teilt dies der Kommission vor dem 1. September 1999 mit und übermittelt vor diesem Datum sämtliche zur Beurteilung erforderlichen Angaben. Hierzu zählen insbesondere:

- a) Anwendungsbereich der Maßnahme und genaue Beschreibung der betroffenen Dienstleistungen;
- b) Angaben, anhand deren geprüft werden kann, ob die in den Unterabsätzen 2 und 3 genannten Bedingungen erfüllt sind;

- c) Angaben, aus denen hervorgeht, daß die Maßnahme nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann;
- d) Angaben zu der Belastung des Haushalts durch die beabsichtigte Maßnahme;
- e) Angaben zum engen Zusammenhang zwischen der auf der Ermäßigung des Satzes beruhenden Preissenkung und der voraussichtlichen Steigerung der Nachfrage und des Beschäftigungsgrades.

Stellt die Kommission fest, daß die von einem Mitgliedstaat eingeführten Maßnahmen nicht beibehalten werden können, weil entweder der Wettbewerb zwischen ähnlichen Aktivitäten im betreffenden Mitgliedstaat oder zwischen gleichen Aktivitäten oder ähnlichen Aktivitäten in verschiedenen Mitgliedstaaten verzerrt wird, so schlägt sie dem Rat geeignete Maßnahmen vor. Der Rat entscheidet über solche Vorschläge mit qualifizierter Mehrheit.

Zur Anwendung des in Unterabsatz 1 bezeichneten ermäßigten Satzes ermächtigte Mitgliedstaaten legen vor dem 1. Oktober 2002 einen detaillierten Bericht mit einem Gesamturteil über die Wirksamkeit der Regelung in bezug auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und ihre Effizienz vor.“

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 1999 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich hiervon in Kenntnis.

Bei dem Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am siebenten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

11.06.99

Beschluß

des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden

KOM(99) 62 endg.; Ratsdok. 6110/99

Der Bundesrat hat in seiner 739. Sitzung am 11. Juni 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, daß der Europäische Rat in Wien die Kommission ersucht hat, "allen Mitgliedstaaten, die dies wünschen, zu gestatten auf arbeitsintensive Dienstleistungen, bei denen kein grenzüberschreitender Wettbewerb besteht, versuchsweise niedrigere Mehrwertsteuersätze anzuwenden."
2. Er hat jedoch gegenüber dem vorliegenden Vorschlag folgende Bedenken:
 - Nach Auffassung des Bundesrates ist eine eindeutige Abgrenzung "arbeitsintensiver" Dienstleistungen von anderen Leistungen nur mit einem Verwaltungsaufwand zu erreichen, der in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.
 - Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel, ob durch Einführung eines ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf arbeitsintensive Dienstleistungen die Arbeitslosigkeit entscheidend abgebaut werden könnte.
 - Durch die Einführung des ermäßigten Steuersatzes für die genannten Leistungen würden nach Auffassung des Bundesrates eine Verletzung des Grundsatzes der Steuerneutralität eintreten und Steuerausfälle in nicht überschaubarer Milliardenhöhe für die Haushalte des Bundes, der Länder

und Gemeinden entstehen, die ohne Gegenfinanzierung blieben. Überdies lassen sich Wettbewerbsverzerrungen zu anderen Mitgliedstaaten in grenznahen Regionen sowie auch in sektorieller Hinsicht nicht ausschließen, was im klaren Widerspruch zu den Maßnahmen zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs stünde.

3. Der Richtlinienvorschlag zur fakultativen Umsatzsteuerermäßigung für bestimmte arbeitsintensive Dienstleistungen zielt darauf ab, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern und die "Schattenwirtschaft" zu reduzieren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die mit dem Vorschlag zusammenhängenden Fragen im Rahmen des von ihr angekündigten steuerpolitischen Konzepts zu prüfen.