

Beschlußempfehlung und Bericht
des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/4583 Nr. 4 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Stillhaltevereinbarung
im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern — KOM(85) 606 endg.
«Ratsdok. 10682/85»

A. Problem

Nach dem von der EG-Kommission dem Rat im Juni 1985 vorgelegten Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes sind im Rahmen der Harmonisierung der indirekten Steuern verschiedene Stillhaltevereinbarungen vorgesehen, damit sich die bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der indirekten Steuern bis zu der für Ende 1992 ins Auge gefaßten Vollendung des Binnenmarktes nicht verstärken. Als ersten Schritt hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag für eine Stillhaltevereinbarung im Bereich der Mehrwertsteuer und der Sonderverbrauchsteuern vorgelegt.

B. Lösung

Einstimmige Ablehnung des Richtlinienvorschlags

C. Alternativen

Kenntnisnahme des Kommissionsvorschlags

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dem anliegenden Richtlinien-Vorschlag nicht zuzustimmen.

Bonn, den 3. Dezember 1986

Der Finanzausschuß

Gattermann	Vogel (München)
Vorsitzender	Berichterstatter

Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Einführung einer Stillhaltevereinbarung im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern**Begründung****I. Allgemeine Überlegungen**

Die Vollendung des Binnenmarkts bis 1992 wurde auf dem Mailänder Gipfel als eines der Hauptziele der Gemeinschaft während der kommenden Jahre anerkannt. Die Kommission wies in dem Weißbuch, das die Grundlage der Beratungen des Europäischen Rates bildete, darauf hin, daß die Verwirklichung dieses Zieles unter anderem die Aufhebung der Steuergrenzen voraussetzt.

Im Bereich der Mehrwertsteuer ist es notwendig, für eine einheitliche Bemessungsgrundlage dieser Steuer zu sorgen; auch die Anzahl der Steuersätze, die dieses gemeinsame System haben sollte, ist festzusetzen, und bei mehreren Sätzen die Liste der Waren und Dienstleistungen aufzustellen, die den verschiedenen Sätzen unterworfen sind; schließlich ist eine allmähliche Annäherung dieser Sätze herbeizuführen.

Bei den Verbrauchsteuern ist der Anwendungsbe- reich und die Struktur der fünf großen Verbrauchsteuern, die auf Gemeinschaftsebene vorzusehen sind (Mineralöl, Alkohol, Bier, Wein, Tabakwaren), zu harmonisieren. Anschließend sind die Sätze dieser Verbrauchsteuern schrittweise anzugleichen und die übrigen, abgesehen von denjenigen, die keine Kontrolle an den Grenzen erfordern, aufzuheben.

Die Schwierigkeit dieses Unterfangens, insbesondere was die Annäherung der Sätze betrifft, ergibt sich aus den erheblichen Unterschieden, die zur Zeit zwischen den nationalen Systemen bestehen. Im Bereich der Mehrwertsteuer differieren die Zahl sowie die Höhe der Sätze erheblich; im Bereich der Verbrauchsteuern weisen nicht nur die Sätze der fünf großen beizubehaltenden Verbrauchsteuern erhebliche Unterschiede auf, sondern es gibt in mehreren Mitgliedstaaten auch eine unterschiedliche Zahl anderer Verbrauchsteuern, die Ausgleich oder Kontrollen an den Grenzen notwendig machen.

Damit das Vorhaben einer Aufhebung der Steuergrenzen Erfolg hat, muß daher die erste Maßnahme darin bestehen zu verhindern, daß sich die derzeitigen Unterschiede zwischen den nationalen Systemen noch weiter verstärken.

II. Bemerkungen zu den Artikeln**Artikel 1****Bestimmungen über die Mehrwertsteuer**

Absatz 1 enthält als allgemeine Regel die Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten von Änderungen in bezug auf die Anzahl und die Höhe der von ihnen angewendeten Steuersätze absehen sollen. Ausgenommen sind Änderungen, wie sie in den Absätzen 2 und 3 vorgesehen sind.

Absatz 2 enthält die Vorschriften hinsichtlich der Anzahl der Steuersätze.

Hierzu ist die Kommission der Ansicht, daß die Wahl des gemeinsamen Systems im Rahmen der folgenden drei Modalitäten liegen sollte: ein Einheitssatz, zwei Sätze (Normalsatz und ermäßigter Satz), drei Sätze (Normalsatz, ermäßigter Satz, erhöhter Satz). Um die Wahl zu erleichtern (die später nach Maßgabe wirtschaftlicher Kriterien zu erfolgen hat) und gleichzeitig den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Freiheit zu lassen, sich der Einengung des Fächers der von ihnen angewendeten Steuersätze in eine konvergierende Richtung zu bewegen, wird vorgeschlagen, daß die Mitgliedstaaten, die mehr als drei Steuersätze anwenden, die Zahl auf drei verringern können und die Mitgliedstaaten mit einem einzigen Steuersatz die Zahl auf zwei erhöhen können.

Absatz 3 sieht vor, daß die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen den Fächer in der Höhe der von ihnen angewendeten Steuersätze einengen können. So können die Mitgliedstaaten ihren Normal- und ihren niedrigsten Steuersatz, soweit vorhanden, dem Mittel der zum Zeitpunkt der Entscheidung in der gesamten Gemeinschaft geltenden Bandbreite dieser Steuersätze anpassen, dieses Mittel jedoch nicht über bzw. unterschreiten.

Absatz 4 definiert den Normalsatz als den Steuersatz, der in den Mitgliedstaaten mit nur einem Steuersatz existiert, und als den Steuersatz, der das höchste Steueraufkommen erbringt, in den Mitgliedstaaten, die mehrere Steuersätze anwenden.

Artikel 2

Bestimmungen über die Verbrauchsteuern

Absatz 1 sieht ein Verbot für die Mitgliedstaaten vor, neue Verbrauchsteuern einzuführen, die Ausgleichs- oder Kontrollen an den Grenzen notwendig machen. Diese Bestimmung entspricht einer offensichtlichen Notwendigkeit, da die Schaffung neuer Verbrauchsteuern die Aufhebung der Steuergrenzen kompromittieren oder zumindest verzögern könnte.

Theoretisch könnte ein Mitgliedstaat neue Verbrauchsteuern des in dieser Bestimmung erwähnten Typs bei Verzicht auf Anwendung von Ausgleichs- oder Kontrollmaßnahmen an den Grenzen einführen. Diese Hypothese erscheint jedoch kaum wahrscheinlich, denn ein solches Vorgehen würde

den Interessen der nationalen Wirtschaft zuwiderlaufen.

Absatz 2 sieht eine Stillhaltevereinbarung für die Verbrauchsteuern vor, die im Rahmen der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes aufzuheben sind. Es handelt sich um sämtliche Verbrauchsteuern, die zu Ausgleichsmaßnahmen oder Kontrollen an den Grenzen führen, mit Ausnahme derjenigen, die folgende Erzeugnisse betreffen: Tabakwaren, alkoholische Getränke (Spirituosen, Bier, Wein) und Mineralöle.

Die Stillhaltevereinbarung umfaßt zwei Verbote: das Verbot, die Sätze zu erhöhen und das Verbot, den Anwendungsbereich auszudehnen.

Absatz 3 sieht vor, daß die Bestimmungen der Stillhaltevereinbarung nicht für die Verbrauchsteuern gelten, die beibehalten werden sollen.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Stillhaltevereinbarung im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

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

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Vollendung des Binnenmarktes, die eines der grundlegenden Ziele der Gemeinschaft ist, verlangt die Beseitigung der Steuergrenzen, d. h. die Aufhebung der steuerlichen Entlastungen bei der Ausfuhr und der Einfuhrbesteuerungen sowie der Grenzkontrollen sowohl für Steuerpflichtige als auch für Privatpersonen.

Im Bereich der Mehrwertsteuer verlangt die Beseitigung der Steuergrenzen eine einheitliche Bemessungsgrundlage, die gleiche Anzahl von Steuersätzen und zwischen den Mitgliedstaaten ein hinreichend ähnliches Niveau der Steuersätze, um Verzerrungen zu vermeiden.

Im Bereich der Verbrauchsteuern erfordert die Verwirklichung dieses Ziels, daß der Anwendungsbereich und die Strukturen der wichtigsten Verbrauchsteuern harmonisiert und ihre Sätze hinreichend angenähert werden. Die Aufhebung der nichtharmonisierten Verbrauchsteuern mit Ausnahme derjenigen, die entweder wegen ihrer Art oder aufgrund einer Entscheidung des anwendenden Mitgliedstaates nicht zu einem Grenzausgleich oder zu Grenzkontrollen führen, ist vorzusehen.

Die Maßnahmen, die zur Erfüllung dieser Bedingungen zu treffen sind, müssen zeitlich gestreckt werden, doch ist schon heute eine Vergrößerung der zwischen den Steuersystemen der Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede zu vermeiden und vielmehr ihre Konvergenz zu fördern.

Zu diesem Zweck ist es erforderlich, daß die Mitgliedstaaten darauf verzichten, die Zahl und Höhe der Mehrwertsteuersätze zu ändern; es erscheint jedoch wünschenswert, daß die Mitgliedstaaten, die dies wollen, die Zahl und Höhe der von ihnen angewendeten Steuersätze so anpassen können, daß der derzeitige weite Fächer innerhalb der Gemeinschaft eingeengt wird.

Nur die Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, alkoholische Getränke und Mineralöl sind auf Gemeinschaftsebene beizubehalten. Die Mitgliedstaaten müssen sich daher verpflichten, einerseits keine neuen Verbrauchsteuern einzuführen, und andererseits die Sätze und den Anwendungsbereich der an-

deren bereits bestehenden Verbrauchsteuern nicht auszuweiten. Allerdings muß es den Mitgliedstaaten weiterhin freistehen, Verbrauchsteuern einzuführen, die keinen Grenzausgleich und keine Grenzkontrollen erfordern —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Bestimmungen über die Mehrwertsteuer

1. Die Mitgliedstaaten verzichten darauf, die Zahl und die Höhe der Sätze, die sie zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Richtlinie anwenden, zu verändern, mit Ausnahme der in den Absätzen 2 und 3 vorgesehenen Änderungen.
2. Vorbehaltlich der noch zu treffenden Entscheidung über die Anzahl der letztendlich innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Steuersätze können
 - a) Mitgliedstaaten, die mehr als drei Sätze anwenden, diese Anzahl auf drei verringern;
 - b) Mitgliedstaaten, die einen einzigen Satz anwenden, diese Anzahl auf zwei erhöhen.
3. Vorbehaltlich der noch zu treffenden Entscheidung über die Höhe der letztendlich innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Steuersätze können
 - a) Mitgliedstaaten, deren Normalsatz unter dem Mittel zwischen dem niedrigsten und dem höchsten, im Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie innerhalb der Gemeinschaft geltenden Normalsatz liegt, diesen Satz dem Mittel annähern, dieses jedoch nicht überschreiten;
 - b) Mitgliedstaaten, deren Normalsatz über dem vorgenannten Mittel liegt, können diesen Satz ermäßigen, aber das Mittel nicht unterschreiten;
 - c) Mitgliedstaaten, die zusätzlich einen oder mehrere, über dem Normalsatz liegende Steuersätze anwenden, den höchsten dieser Sätze senken;
 - d) Mitgliedstaaten, die zusätzlich einen oder mehrere, unter dem Normalsatz liegende Steuersätze anwenden, den niedrigsten dieser Steuersätze dem Mittel der im Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie innerhalb der Gemeinschaft geltenden jeweils niedrigsten Steuersätze anpassen, ohne jedoch dieses Mittel zu über- bzw. zu unterschreiten.
4. Für die Zwecke dieser Richtlinie soll als Normalsatz gelten entweder
 - a) der eine Steuersatz im Fall der Mitgliedstaaten, die nur einen einzigen Steuersatz anwenden, oder

- b) der Steuersatz, der das höchste Mehrwertsteueraufkommen erbringt, im Falle der Mitgliedstaaten, die mehrere Steuersätze anwenden.

Artikel 2

Bestimmungen über die Verbrauchsteuern

1. Die Mitgliedstaaten verzichten darauf, neue Verbrauchsteuern einzuführen, die im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten Veranlassung zu Einfuhrbesteuerungen und Steuerentlastungen bei der Ausfuhr oder zu Grenzkontrollen geben.

2. Die Mitgliedstaaten verzichten darauf, die Sätze der Verbrauchsteuern, die zu einem Grenzausgleich oder zu Grenzkontrollen Veranlassung geben, heraufzusetzen oder ihren Anwendungsbereich auszudehnen.

3. Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 gelten nicht für die Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, alkoholische Getränke und Mineralöl.

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Bericht des Abgeordneten Vogel (München)

Die Vorlage wurde gemäß der Nummer 4 der Sammelüberweisung von EG-Vorlagen vom 13. Dezember 1985 — Drucksache 10/4583 — zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Haushaltsausschuß überwiesen. Der Haushaltsausschuß hat am 13. November 1986, der Finanzausschuß hat am 3. Dezember 1986 über die Vorlage beraten.

I. Sachverhalt

Das dem Rat von der EG-Kommission im Juni 1985 vorgelegte Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes sieht im Rahmen der Harmonisierung der indirekten Steuern verschiedene Stillhaltevereinbarungen vor, damit sich die vorhandenen Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der indirekten Steuern bis zu der für Ende 1992 ins Auge gefaßten Vollendung des Binnenmarktes nicht noch verstärken. Als ersten Schritt hat die Kommission dem Rat den vorbezeichneten Richtlinienvorschlag vorgelegt. Er bezieht sich auf die Mehrwertsteuer (Artikel 1) und die Sonderverbrauchssteuern (Artikel 2). Nach den Vorstellungen der EG-Kommission soll die Richtlinie noch im Jahr 1986 vom Rat verabschiedet werden.

Der Vorschlag sieht im wesentlichen vor:

1. Umsatzsteuer

Die EG-Kommission schlägt ein grundsätzliches Veränderungsverbot hinsichtlich der Zahl und der Höhe der Umsatzsteuersätze vor. Die Mitgliedstaaten sollen Veränderungen nur noch vornehmen dürfen, um die Unterschiede zwischen der Zahl der Steuersätze in der Gemeinschaft und ihrer Höhe zu verringern.

Im einzelnen ist vorgesehen:

- Mitgliedstaaten mit mehr als drei Steuersätzen dürfen die Zahl der Steuersätze auf drei verringern, Mitgliedstaaten mit nur einem Steuersatz dürfen einen zweiten einführen. Mitgliedstaaten, die zwei oder drei Steuersätze anwenden, dürfen die Anzahl jedoch nicht verändern;
- der allgemeine Steuersatz darf nur noch in Richtung auf das Mittel zwischen dem bei Annahme der Richtlinie in der Gemeinschaft geltenden niedrigsten und höchsten Normalsatz (derzeit 17,5 v. H.) verändert werden;
- auch der ermäßigte Steuersatz darf nur noch in Richtung auf das Mittel zwischen dem bei Annahme der Richtlinie in der Gemeinschaft geltenden niedrigsten und höchsten ermäßigten Satz (derzeit 6 v. H.) geändert werden.

2. Sonderverbrauchssteuern

Die Kommission schlägt vor, daß die Mitgliedstaaten darauf verzichten,

- neue Sonderverbrauchssteuern einzuführen, die einen Grenzausgleich oder Grenzkontrollen erfordern würden (Artikel 2 Abs. 1);
- die Sätze der Verbrauchssteuern, die bis 1992 abzuschaffen sind, zu erhöhen oder ihren Anwendungsbereich auszudehnen (Artikel 2 Abs. 2 und 3).

Dabei ist darauf hinzuweisen, daß es entsprechend dem Weißbuch in der EG künftig nur noch folgende Sonderverbrauchssteuern geben soll: Steuern auf Mineralöl, Tabakwaren, Alkohol, Bier und Wein. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden anderen Sonderverbrauchssteuern — in der Bundesrepublik Deutschland sind dies die Steuern auf Kaffee, Tee, Zucker, Salz und Leuchtmittel — sollen abgeschafft werden.

II. Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat Verständnis für die Überlegung der EG-Kommission, durch eine Stillhaltevereinbarung zu verhindern, daß sich die Unterschiede im Anwendungsbereich der Sonderverbrauchssteuern und bei den Mehrwertsteuersätzen vergrößern. Sie ist allerdings der Auffassung, daß eine Stillhaltevereinbarung erst dann ins Auge gefaßt werden sollte, wenn sich bei den Verhandlungen über die Steuerharmonisierung konkrete Fortschritte abzeichnen. Dazu gehöre nach übereinstimmender Auffassung aller Mitgliedstaaten, daß die EG-Kommission zunächst ihre Vorschläge zu den Steuersätzen und zur Struktur der indirekten Steuern vorlegt. Die Kommission habe dies bis April 1987 zugesagt.

Zu der von der Kommission vorgeschlagenen Stillhaltevereinbarung zur Umsatzsteuer hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß dadurch der Handlungsspielraum des Gesetzgebers bei etwaigen in der Zukunft liegenden Steuersatzänderungen beschränkt werde. Außerdem hat sie darauf aufmerksam gemacht, daß bei einer etwaigen Anhebung des Regelsteuersatzes die bisherige Festlegung des ermäßigten Steuersatzes auf die Hälfte des allgemeinen Steuersatzes aufgegeben werden müßte. Allerdings sei die Fixierung des ermäßigten Steuersatzes auf den halben Regelsteuersatz steuersystematisch nicht zwingend.

Zum Vorschlag für eine Stillhaltevereinbarung hinsichtlich der Sonderverbrauchssteuern hat die Bundesregierung dargelegt, daß sich dieser Teil des Richtlinienvorschlags nur auf die sog. kleinen Ver-

brauchsteuern beziehe. Von diesen seien die Kaffee- und die Teesteuer (Aufkommen 1985: 1 629 Mio. DM) durch GATT-Vereinbarung in der Höhe ihrer Sätze gebunden. Bei den übrigen kleinen Verbrauchsteuern (Aufkommen 1985: 314 Mio. DM) habe sich in den vergangenen Jahren kein Bedürfnis für eine Erhöhung ergeben.

III. Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 562. Sitzung am 14. März 1986 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

„Der Bundesrat hält die vorgeschlagene Stillhaltevereinbarung für verfrüht. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten, die Annahme der Richtlinie erst dann ins Auge zu fassen, wenn sich bei den Verhandlungen über die Steuerharmonisierung konkrete Fortschritte abzeichnen.

Bei der Harmonisierung der Mehrwertsteuer hält der Bundesrat eine Angleichung der Steuersätze nur dann für konsensfähig, wenn nicht mehr als zwei Steuersätze vorgesehen werden.“

IV. Stellungnahme des Haushaltsausschusses

Der Haushaltsausschuß hat sich am 13. November 1986 wie folgt zu dem Richtlinienvorschlag geäußert:

„Der Haushaltsausschuß stimmt dem oben genannten Vorschlag nicht zu. Für die Überlegung der EG-Kommission, durch eine Stillhaltevereinbarung zu

verhindern, daß sich die Unterschiede im Anwendungsbereich der Sonderverbrauchsteuern und bei den Mehrwertsteuersätzen vergrößern, wird Verständnis aufgebracht. Zuerst sollten sich aber bei den Verhandlungen über die Steuerharmonisierung konkrete Fortschritte abzeichnen. Die EG-Kommission müßte dazu erst ihre bis zum April 1987 zugesagten Vorschläge zu den Steuersätzen und zur Struktur der indirekten Steuern vorlegen.“

V. Beschlußempfehlung

Der Finanzausschuß hat sich der Argumentation der Bundesregierung, des Bundesrates und des mitberatenden Haushaltsausschusses, nach der eine Stillhaltevereinbarung erst dann ins Auge gefaßt werden sollte, wenn sich bei den Verhandlungen über die Verbrauchsteuerharmonisierung konkrete Fortschritte abzeichnen, in vollem Umfang angeschlossen und den Richtlinienvorschlag abgelehnt. Er war der Auffassung, daß zunächst die von der Kommission für das Frühjahr 1987 angekündigten Vorschläge zur Harmonisierung der indirekten Steuern abgewartet werden sollten, mit denen die entsprechenden Vorschläge des von der Kommission vorgelegten Weißbuches zur Vollendung des Binnenmarktes präzisiert werden sollen. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat als zusätzlichen Grund für die Ablehnung der Vorlage angeführt, daß durch die von der EG-Kommission vorgeschlagene Stillhaltevereinbarung der von ihr angestrebte Umbau des Steuersystems im ökologischen Sinne erschwert würde.

Die Ablehnung des Richtlinienvorschlags durch den Ausschuß erfolgte einstimmig.

Bonn, den 3. Dezember 1986

Vogel (München)

Berichterstatler