

27. 05. 92

Sachgebiet 611

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umsatzsteuergesetzes und anderer Rechtsvorschriften an den EG-Binnenmarkt (Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz)

**hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung
der Bundesregierung**

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 642. Sitzung am 15. Mai 1992 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung bei den Erörterungen auf EG-Ebene einer Regelung zugestimmt hat, die den in der Entscheidung des Bundesrates vom 7. Juni 1991 (BR-Drucksache 342/91 — Beschluß —) zum Ausdruck gebrachten Bedenken nicht Rechnung trägt.
2. Der Gesetzentwurf bestätigt leider diese Bedenken, denn zahlreiche Regelungen werden nur schwer vollziehbar sein. Da bei der Umsetzung der EG-Richtlinie in nationales Recht insoweit keinerlei Gestaltungsspielraum mehr besteht, ist es allein die Bundesregierung, die die aus dem vorliegenden Gesetzentwurf für die Wirtschaft und die Verwaltung resultierenden Erschwernisse und Unzulänglichkeit zu vertreten hat.

3. Der Bundesrat ist insbesondere enttäuscht, daß es nicht möglich war, ein dem gemeinschaftlichen Versandverfahren entsprechendes Verfahren für alle grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Warenbewegungen zu erarbeiten. Aufgrund der jetzt notwendigen vielfältigen Prüfungs- und Aufzeichnungspflichten kann von einer Vereinfachung für die betroffene Wirtschaft und die Finanzverwaltung, wie sie ursprünglich mit der Harmonisierung der indirekten Steuern angestrebt worden ist, kaum noch die Rede sein. Da dies aufgrund der Zustimmung der Bundesregierung zu den Regelungen auf EG-Ebene im nationalen Gesetzgebungsverfahren nicht mehr abzuändern ist, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich mit allem Nachdruck auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, daß zum 1. Januar 1997 bei der Mehrwertsteuer tatsächlich zum Ursprungslandprinzip übergegangen werden kann.

Zur Realisierung des im Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz vorgesehenen Verfahrens fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, die notwendige Durchführungsverordnung möglichst rasch vorzulegen, damit der Wirtschaft noch Zeit verbleibt, sich auf die neue Situation einzustellen.

4. Mit großer Sorge nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, daß die Bundesregierung selbst davon ausgeht, daß mit den Neuregelungen die Möglichkeit von nicht bezifferbaren Steuerausfällen verbunden ist. Gäbe es nicht den Zwang zur Umsetzung der EG-Richtlinie, könnte der Bundesrat einem mit diesem finanziellen Risiko verbundenen Gesetz nicht zustimmen.

5. Der Ablauf der Beratungen auf EG-Ebene wirft insofern auch Fragen auf, die bei der künftigen Neugestaltung der Mitwirkungsrechte der Länder bei EG-Angelegenheiten zu berücksichtigen sind.

6. Zu Artikel 1 (UStG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die für die Wirtschaft besonders bedeutsamen Regelungen zum Reihengeschäft auf EG-Ebene harmonisiert werden können; denn auch wenn die im Gesetzentwurf vorgesehenen Vorschriften praktikabel sein mögen — Zweifel bestehen hieran bei der Bestimmung des Erwerbers gemäß § 1 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs —, so besteht doch die Gefahr, daß sie mangels Vorgaben in der 6. EG-Richtlinie nicht mit den Vorschriften in den anderen EG-Staaten korrespondieren.

7. Zu Nummer 23 (§ 18 a Abs. 5 UStG)

In Artikel 1 Nr. 23 ist in § 18 a Abs. 5 Satz 1 und 2 jeweils nach der Angabe „Abs. 4“ die Angabe „Satz 1“ einzufügen.

Begründung

Bereinigung eines Redaktionsversehens

8. Zu Artikel 2 Nr. 2 und 4 (§§ 370, 379 AO)

Der Bundesrat hat erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit und Praktikabilität der vorgeschlagenen Ergänzungen der §§ 370 und 379 Abgabenordnung. Er bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und wie sichergestellt werden kann, daß die Steuerverwaltung und die Justiz die für die Anwendung der neuen Strafvorschriften nötigen Kenntnisse des ausländischen Umsatzsteuer- und Verfahrensrechts erhält. Zugleich müßte gewährleistet werden, daß es nicht zu einer Doppelbestrafung kommt. Es erscheint nicht erforderlich, daß bei einer Ahndung des Delikts durch den ausländischen Staat, dessen Steueranspruch durch die Tat betroffen ist, auch noch die deutsche Justiz tätig wird (ggf. unter Anrechnung der ausländischen Sanktion gemäß § 51 StGB).

9. Zu Artikel 3 (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 Buchstabe d FVG)

In Artikel 3 erhält in § 5 Abs. 1 Nr. 9 der Buchstabe d folgende Fassung:

„d) die Beantwortung von Einzelauskunftersuchen anderer Mitgliedstaaten; die dazu erforderlichen Ermittlungen können auch durch Zollbedienstete des Bundes durchgeführt werden, die der Bund den Ländern bis zur Beendigung der Übergangsphase kostenfrei zur Verfügung stellt.“

Begründung

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 Buchstabe d des vorliegenden Gesetzentwurfs ist das Bundesamt für Finanzen für die Beantwortung von Einzelauskunftersuchen anderer Mitgliedstaaten zuständig, während die dazu erforderlichen Ermittlungen durch die Steuerverwaltungen der Länder durchgeführt werden sollen. Der für diese Nachschau erforderliche Personalmehrbedarf würde nicht nur die angespannte Personalsituation in der Steuerverwaltung verschärfen, sondern auch erhebliche Mehrkosten für die Länder mit sich bringen. Es bietet sich daher an, die durch den Wegfall der Grenzkontrollen freiwerdenden Personalkapazitäten in der Zollverwaltung teilweise weiterhin im Rahmen der Umsatzbesteuerung einzusetzen.

10. Zu Artikel 10 a — neu —

(Kraftfahrzeugsteuergesetz),

Artikel 11 Abs. 2 (Inkrafttreten)

a) Nach Artikel 10 wird folgender Artikel 10 a eingefügt:

„Artikel 10 a

Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes

§ 3 Nr. 4 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1979 (BGBl. I S. 132), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 25. Februar 1992 (BGBl. I S. 297) geändert worden ist, wird wie folgt gefaßt:

„4. Fahrzeugen, solange sie ausschließlich zur Reinigung von Straßen verwendet werden. Voraussetzung ist, daß die Fahrzeuge äußerlich als für die bezeichneten Zwecke bestimmt erkennbar sind.“

b) In Artikel 11 Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Artikel 10 a tritt am 1. Januar 1991 in Kraft.“

Begründung

Zu Buchstabe a

Die bisherige Befreiungsvorschrift gemäß § 3 Nr. 4 KraftStG wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 1989 vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2262) mit Wirkung ab 1. Januar 1991 aufgehoben. Ausschlaggebend für den Wegfall der Befrei-

ung für das Halten von Fahrzeugen, die ausschließlich zur Reinigung von Straßen verwendet werden (§ 3 Nr. 4a KraftStG), war dabei das Argument, daß die entsprechenden Gebühren durch kommunale Satzungen auf die Verursacher abgewälzt werden können. Dieser Gesichtspunkt ist nicht stichhaltig. Insbesondere ist eine Gebührenabwälzung im Bereich der Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen nicht möglich.

Der Straßenreinigung, die auch den Winterdienst umfaßt, kommt im übrigen unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit eine übergeordnete öffentliche Bedeutung zu. Das Halten von Fahr-

zeugen, die ausschließlich zu diesem Zweck eingesetzt werden, sollte daher weiterhin steuerbefreit sein.

Zu Buchstabe b

Es erscheint sachgerecht, die Steuerbefreiung für das Halten von Fahrzeugen, die ausschließlich zur Reinigung von Straßen verwendet werden, rückwirkend zum 1. Januar 1991 in Kraft zu setzen (Anschlußregelung an die bisherige Befreiungsvorschrift nach § 3 Nr. 4a KraftStG).

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu den Nummern 1 bis 4 — Zum Gesetzentwurf allgemein

Zur allgemeinen Kritik des Bundesrates an der vom EG-Ministerrat beschlossenen Übergangsregelung für die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs und dessen Kontrolle ab 1993 weist die Bundesregierung auf folgendes hin:

Trotz erheblicher Vorbehalte hat die Bundesregierung der Übergangsregelung nur zugestimmt, um den freien Personen- und Warenverkehr in der Gemeinschaft ohne Grenzkontrollen nicht zu gefährden. Ihre Zustimmung erfolgte erst, nachdem sie erhebliche steuertechnische Vereinfachungen durchsetzen konnte.

Die Bundesregierung wird alle Anstrengungen unternehmen, um zu erreichen, daß die auf ihre intensiven Bemühungen zurückgehende Befristung der Übergangsregelung eingehalten und zum 1. Januar 1997 ein Besteuerungssystem nach dem Ursprungslandprinzip verwirklicht wird.

Bis dahin wird durch die Übergangsregelung zumindest für den privaten Reiseverkehr innerhalb der Gemeinschaft das Ursprungslandprinzip bereits ab dem 1. Januar 1993 realisiert. Zwar erwies sich ein am gemeinschaftlichen Versandverfahren angelehntes Verfahren für die Abwicklung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs zwischen Unternehmen während der Übergangsregelung trotz der Bemühungen der Bundesregierung als nicht konsensfähig. Jedoch konnten die Forderungen des Bundesrates vom 9. November 1990 (BR-Drucksache 499/90) im Bereich der Amtshilfe zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten im wesentlichen durchgesetzt werden.

Die Bundesregierung wird die Verordnung zur Änderung der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung so rechtzeitig vorlegen, daß der Wirtschaft noch eine ausreichende Anpassungszeit zur Verfügung stehen wird.

Mit der Übergangsregelung wird im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr das seit mehr als 20 Jahren praktizierte bisherige Verfahren des steuerlichen Grenzausgleichs im Hinblick auf ein weiteres Zusammenwachsen der Gemeinschaft abgelöst. Die bestehenden Kontrollmechanismen werden durch ein Kontrollverfahren ersetzt, mit dem bisher in diesem Bereich noch keine Erfahrungen gesammelt werden konnten. Deshalb weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Möglichkeit von Steuerausfällen gegenüber der derzeitigen Situation trotz aller Bemühungen nicht ausgeschlossen werden kann. Die umsatzsteuerliche Übergangsregelung muß jedoch im Gesamtzusammenhang der Vollendung des europäischen Binnenmarktes gesehen werden, durch die insgesamt

erhebliche Wachstumsimpulse für die europäischen Volkswirtschaften zu erwarten sind. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen eventuelle Steuerausfälle mehr als kompensieren werden.

Zu Nummer 5 — Mitwirkung der Länder bei EG-Angelegenheiten

Die innerstaatlichen Beteiligungsrechte der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft sind in einer Bund/Länder-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987 in Ausführung von Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEAG) geregelt.

Die Begründung zu Artikel 2 des Entwurfs des Gesetzes zum Vertrag über die Europäische Union bestimmt, daß eine Fortschreibung der Beteiligung der Länder in Fragen der Europäischen Gemeinschaft namentlich bei Fragen ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten angemessen ist.

Zu Nummer 6 (Artikel 1 — § 1 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UStG)

Die Bundesregierung ist — in Übereinstimmung mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft — der Auffassung, daß die im Gesetzentwurf getroffene Regelung zu den Reihengeschäften praxisgerecht ist. Sie teilt die Zweifel des Bundesrates in bezug auf die Bestimmung des Erwerbers nicht. Nach ihrer Ansicht ergibt sich aus der vorgesehenen Fassung des § 1 a Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 UStG eindeutig, daß bei einem innergemeinschaftlichen Reihengeschäft derjenige Lieferungsempfänger den innergemeinschaftlichen Erwerb zu versteuern hat, der das Umsatzgeschäft mit einem in einem anderen Mitgliedstaat oder im Drittland ansässigen Lieferer abgeschlossen hat. Die Bundesregierung wird sich auf EG-Ebene für eine einheitliche Behandlung der Reihengeschäfte einsetzen.

Zu Nummer 7 (Artikel 1 Nr. 23 — § 18 Abs. 5 UStG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu, weil ein Redaktionsversehen nicht vorliegt. Die Verweisung kann nicht mißverstanden werden.

Zu Nummer 8 (Artikel 2 Nr. 2 und 4 — §§ 370, 379 AO)

Die Bundesregierung teilt die Zweifel an der Notwendigkeit und Praktikabilität der vorgeschlagenen Ergänzung der §§ 370, 379 AO nicht.

Mit Wegfall der Grenzkontrollen bei unterschiedlichen Umsatzsteuer-Sätzen wächst die Gefahr der Steuerhinterziehung über die Grenzen des einzelnen Mitgliedstaates hinaus. Es ist daher erforderlich, den strafrechtlichen Schutz auf das Umsatzsteueraufkommen der anderen Mitgliedstaaten auszudehnen.

Aufgrund der Änderungsrichtlinie 77/388/EWG vom 16. Dezember 1991 wird die umsatzsteuerliche Rechtslage bei den EG-Mitgliedstaaten weitgehend übereinstimmen. Die Steuerverwaltung und die Justiz werden daher in aller Regel über die für die Strafverfolgung notwendigen Kenntnisse des Umsatzsteuer- und des entsprechenden Verfahrensrechts verfügen oder sie sich unter angemessenem Aufwand beschaffen können.

Eine Doppelbestrafung kann in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen durch § 153 c StPO und § 51 Abs. 3 StGB vermieden werden.

Darüber hinaus sieht das Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990, das spätestens zum 1. Januar

1993 in Kraft treten soll, Regeln für das Verbot der Doppelbestrafung vor.

Für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sieht ein weiteres Übereinkommen das Verbot der doppelten Strafverfolgung vor. Eine Zeichnung durch die Bundesrepublik Deutschland steht bevor.

Schließlich wird die Bundesregierung prüfen, ob die Verfolgung der Taten davon abhängig gemacht werden kann, daß die Gegenseitigkeit in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten verbürgt ist.

Zu Nummer 9 (Artikel 3 — § 5 Abs. 1 Nr. 9 Buchstabe d FVG)

Die Bundesregierung erwägt eine Regelung, nach der die Hauptzollämter mit den erforderlichen Ermittlungen (Nachschau) beauftragt werden.

Zu Nummer 10 (neuer Artikel 11 — § 3 Nr. 4 KraftStG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

