

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

- a) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksachen 12/8221, 13/725 Nr. 62 –**

Bericht über die Erfahrungen mit der befristeten umsatzsteuerlichen Übergangsregelung und den Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie über den Stand der Bemühungen, zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt zu kommen

- b) zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das Funktionieren der MwSt-Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr
– Drucksachen 13/1097, 13/1096 Nr. 2.1 –**

A. Problem

- a) Mit dem Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz vom 1. September 1992 (BGBl. I S. 1548) ist die befristete umsatzsteuerliche Übergangsregelung in Kraft gesetzt worden. Bei der Verabschiedung dieses Gesetzes am 26. Juni 1992 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung gebeten, ihm bis zum 30. Juni 1994 einen Bericht vorzulegen, der zu den Erfahrungen mit der Übergangsregelung und deren Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie zum Stand der Bemühungen, zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt zu kommen, Stellung nimmt.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt die bis Mitte 1994 gewonnenen Erfahrungen mit der Übergangsregelung und die von der Bundesregierung bis dahin getroffenen Maßnahmen zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung nach dem Ursprungslandprinzip. Diese Erfahrungen bewertet die Bundesregierung überwiegend negativ. Sie verweist darauf, daß die Be-

ratungen über das endgültige Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip zu den steuerpolitischen Schwerpunkten der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 gehört haben.

- b) Der Bericht der Kommission enthält eine ausführliche Darstellung der Funktionsweise der Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr sowie eine Beurteilung der ab dem 1. Januar 1993 angewendeten Übergangsbestimmungen. Danach sei die Herausforderung, die die Beibehaltung der Besteuerung im Bestimmungsland bei gleichzeitiger Abschaffung der steuerlichen Grenzkontrollen darstelle, weitgehend bewältigt worden. Allerdings führten die praktischen Schwierigkeiten der Übergangsregelung zu komplexen Anwendungsmechanismen des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems, die die Einfachheit der Funktionsweise des Systems in Frage stellten.

B. Lösung

Verabschiedung einer Entschließung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, sich nachhaltig dafür einzusetzen, daß die Übergangsregelung nicht über 1996 hinaus verlängert wird, und daß die Kommission die überfälligen Richtlinienvorschläge für die endgültige Umsatzsteuer-Regelung nach dem Ursprungslandprinzip nunmehr vorlegt.

Einstimmigkeit im Ausschuß.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest, daß das umsatzsteuerliche Übergangssystem zu einer Komplizierung des materiellen Rechts und einem erhöhten administrativen Aufwand für Wirtschaft und Finanzverwaltung geführt hat, der durch die Verlagerung des umsatzsteuerlichen Finanzausgleichs in die am innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr beteiligten Unternehmen sowie durch die verstärkten Kontrollmaßnahmen entstanden ist. Auch durch weitere Vereinfachungen der Übergangsregelung bleibt ein zusätzlicher administrativer Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung bestehen. Eine wirkliche Vereinfachung der umsatzsteuerlichen Abwicklung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs ist nur bei einem Übergang auf das endgültige Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip möglich. Der Deutsche Bundestag unterstützt daher mit Nachdruck die Feststellung der Bundesregierung, daß die Übergangsregelung auf vier Jahre beschränkt bleiben muß.

Der Deutsche Bundestag bedauert, daß trotz intensiver Bemühungen wegen des anhaltenden Widerstandes aller übrigen EU-Staaten das Ziel der Bundesregierung nicht erreicht werden konnte, während der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 im Rat der Europäischen Union eine Einigung über die Grundzüge der Ausgestaltung des endgültigen Mehrwertsteuersystems nach dem Ursprungslandprinzip zu erreichen, die es der Europäischen Kommission ermöglicht hätte, dem Rat frühzeitig weitgehend konsensfähige Vorschläge vorzulegen. Bisher hat die Europäische Kommission ihre Richtlinienvorschläge noch nicht vorgelegt.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

- sich unter Hinweis auf die Erwägungsgründe und Artikel 281 der Richtlinie 91/680/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Dezember 1991 auf Gemeinschaftsebene und in Verhandlungen mit den einzelnen Mitgliedstaaten nachdrücklich dafür einzusetzen, daß die Übergangsregelung nicht über den vorgesehenen Zeitraum von 1993 bis 1996 hinaus verlängert wird. Der Deutsche Bundestag verweist hierbei auch auf die von ihm bereits am 26. Juni 1992 gefaßte Entschliebung;
- sich auf Gemeinschaftsebene im besonderen mit allem Nachdruck dafür einzusetzen, daß die Kommission der Europäischen Union die überfälligen Richtlinienvorschläge für die endgültige Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnen-

markt nunmehr vorlegt, damit die Voraussetzungen für die Einführung des Ursprungslandprinzips zum 1. Januar 1997 geschaffen werden.

Bonn, den 20. September 1995

Der Finanzausschuß**Carl-Ludwig Thiele**

Vorsitzender

Detlev von Larcher

Berichterstatler

Johannes Selle

Bericht der Abgeordneten Detlev von Larcher und Johannes Selle

I. Verfahrensablauf

1. Bericht der Bundesregierung

Der aus der 12. Wahlperiode stammende Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der befristeten umsatzsteuerlichen Übergangsregelung und den Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie über den Stand der Bemühungen, zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt zu kommen (Drucksache 12/8221), ist mit Drucksache 13/725 vom 8. März 1995 dem Finanzausschuß zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für Wirtschaft zur Mitberatung erneut überwiesen worden. Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Bericht am 17. Mai 1995 behandelt. Der Finanzausschuß hat die Vorlage am 20. September 1995 beraten.

2. Bericht der Kommission

Der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das Funktionieren der MwSt-Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr (Drucksache 13/1097) ist gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit Drucksache 13/1096 vom 7. April 1995 dem Finanzausschuß zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen worden. Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Vorlage am 10. Mai 1995 beraten. Der Finanzausschuß hat sie am 20. September 1995 behandelt.

II. Inhalt der Vorlagen und Stellungnahmen der Bundesregierung

1. Allgemeines

Am 16. Dezember 1991 hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EG die Richtlinie 91/680/EWG zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie 77/388/EWG im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen verabschiedet (ABl. EG 1991 Nr. L 376 S. 1). Durch die Richtlinie wurde die 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977 (ABl. EG 1977 Nr. L 145 S. 1) umfassend geändert und ergänzt. Die Änderungsrichtlinie vom 16. Dezember 1991 stellt einen wichtigen Schritt zur Beseitigung der Steuergrenzen und Grenzkontrollen im Rahmen der Vollendung des europäischen Binnenmarktes dar. Nach diesen Entscheidungen konnten in Übereinstimmung mit den in Artikel 8a EWG-Vertrag gesetzten Zielen ab 1. Januar 1993 die steuerlichen Grenzen in der Europäi-

schen Gemeinschaft im Bereich der Umsatzsteuer entfallen. Die Einfuhrumsatzsteuer wird ab diesem Zeitpunkt für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr mit Gemeinschaftswaren nicht mehr erhoben.

Der private Letztverbraucher kann seitdem – ohne jede mengen- und wertmäßige Beschränkungen – Waren aus einem anderen Mitgliedstaat mit der Umsatzsteuer dieses Mitgliedstaates belastet ohne umsatzsteuerliche Erfassung beim Grenzübertritt in sein Heimatland mitbringen. Dieses Ursprungslandprinzip gilt auch bei grenzüberschreitenden Versandungslieferungen an nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Abnehmer bis zu einer bestimmten Höhe (Lieferschwelle).

Im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Unternehmen gelangen die Waren umsatzsteuerlich weiterhin unbelastet über die innergemeinschaftlichen Grenzen. Eine Belastung mit Umsatzsteuer erfolgt erst im Bestimmungsland, d. h. dort, wo die Ware tatsächlich den Empfänger erreicht. An die Stelle der bis zum 31. Dezember 1992 durchzuführenden Besteuerung der Einfuhr tritt dabei die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Gegenständen im Bestimmungsland.

Neben dem Warenverkehr im unternehmerischen Bereich erfolgt auch bei bestimmten innergemeinschaftlichen Lieferungen an nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Abnehmer sowie bei innergemeinschaftlichen Lieferungen von neuen Fahrzeugen und verbrauchsteuerpflichtigen Waren an Letztverbraucher zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Haushaltsausfällen – insbesondere für die Mitgliedstaaten mit hohen Umsatzsteuersätzen – eine Besteuerung im Bestimmungsland.

Das auf dieser Grundlage vom Rat beschlossene neue Besteuerungssystem ist nicht endgültig, sondern grundsätzlich eine ab 1. Januar 1993 anzuwendende Übergangsregelung, die auf zunächst vier Jahre festgelegt wurde. Nach Artikel 281 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie soll diese Übergangsregelung ab 1. Januar 1997 durch ein endgültiges System mit einer Besteuerung im Ursprungsland ersetzt werden.

2. Bericht der Bundesregierung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluß vom 24. Juni 1992 (Drucksache 12/2906) gebeten, ihm bis zum 30. Juni 1994 einen Bericht über die Erfahrungen mit der befristeten umsatzsteuerlichen Übergangsregelung und deren Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr sowie über den Stand der Bemühungen, zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt zu kommen, zuzuleiten. Die-

ser Bericht ist am 30. Juni 1994 vorgelegt worden. Er berücksichtigt die bis Mitte 1994 gewonnenen Erfahrungen mit der Übergangsregelung sowie die von der Bundesregierung bis dahin getroffenen Maßnahmen zur Erreichung des endgültigen Mehrwertsteuersystems nach dem Ursprungslandprinzip. Im einzelnen vgl. Drucksache 12/8221.

In Ergänzung ihres Berichts vom 30. Juni 1994 hat die Bundesregierung dem Finanzausschuß über die seitdem zusätzlich gewonnenen Erfahrungen mit der Übergangsregelung berichtet. Dabei ist sie auch auf die erzielten Fortschritte im Bereich des endgültigen Mehrwertsteuersystems eingegangen. Die Bundesregierung hat dabei folgendes ausgeführt:

„a) Neue Erfahrungen mit der Übergangsregelung und den Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr

In dem Bericht vom 30. Juni 1994 werden die Probleme bei der Anwendung der befristeten Übergangsregelung einschließlich der Kontrolle und des Informationsaustauschs beim grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr dargestellt. Seit dem 1. Juli 1994 haben sich in diesem Bereich keine wesentlichen neuen Erfahrungen ergeben. Die Erfahrungen aus den letzten zwölf Monaten zeigen zwar, daß bei den meisten Unternehmen inzwischen die Anfangsschwierigkeiten mit den neuen Regelungen des Übergangssystems ausgeräumt wurden. Dennoch bestehen bei vielen – insbesondere kleinen und mittleren – Unternehmen weiterhin Unsicherheiten über die konkrete Anwendung der Übergangsregelung. Bei diesen Unternehmen gibt es immer noch Informationsdefizite. Auch im Bereich der Verwaltung herrscht weiter Fortbildungsbedarf, vor allem zu den nach dem 1. Januar 1993 geänderten Vorschriften des Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetzes.

Insgesamt sind die schriftlichen und telefonischen Anfragen von Unternehmen und Steuerberatern zurückgegangen. Lediglich im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens zur Europäischen Union zum 1. Januar 1995 sind vorübergehend wieder vermehrt Fragen zur Abwicklung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs gestellt worden.

Die materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Probleme der Übergangsregelung bestehen zum großen Teil nach wie vor. Die Darstellungen in Anlage 1 des Berichts vom 30. Juni 1994 sind deshalb weiterhin aktuell. Hier konnten in den letzten zwölf Monaten kaum Verbesserungen erreicht werden. Durch die sog. 2. Umsatzsteuer-Vereinfachungs-Richtlinie, die vom Rat der Europäischen Union am 10. April 1995 verabschiedet worden ist und die weitgehend im Jahressteuergesetz 1996 in deutsches Recht umgesetzt werden wird, ergeben sich aber vor allem im Bereich der Dienstleistungen (z. B. Besteuerung von Lohnveredelungen und Beförderungsleistungen im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Güterbeförderungen) Verbesserungen bei der

Abwicklung, die zu erheblichen Erleichterungen für die Betroffenen führen werden.

Positiv zu bewerten ist, daß die bisherigen Betriebsprüfungen und Umsatzsteuer-Sonderprüfungen keine Hinweise auf Steuerausfälle oder Steuerhinterziehungen erbracht haben. Beanstandet wurde in einer Reihe von Fällen die Nichtbesteuerung von innergemeinschaftlichen Erwerben. Diese führten aber in der Regel zu keinem steuerlichen Mehrergebnis, da die betroffenen Unternehmer grundsätzlich zum Vorsteuerabzug für die Steuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb berechtigt waren. Soweit von Unternehmern nicht oder nicht mehr existierende Umsatzsteuer-Identifikationsnummern verwendet bzw. angegeben wurden, haben die Nachforschungen der Landesfinanzverwaltung ergeben, daß deren Angabe hauptsächlich aufgrund von Fehlern oder Nachlässigkeiten der Unternehmer erfolgte. Anhaltspunkte für Steuerhinterziehungen haben sich auch in derartigen Fällen nicht ergeben.

Hinsichtlich des Umsatzsteuer-Kontrollverfahrens erlauben die bisher gesammelten praktischen Erfahrungen nach wie vor kein abschließendes Urteil. Die Auswertung der in den EG-Mitgliedstaaten gesammelten Daten über den innergemeinschaftlichen Warenverkehr erfolgt durch die Landesfinanzbehörden.

Die notwendige Kontrolle der innergemeinschaftlichen Umsätze mittels des EDV-gestützten Mehrwertsteuer-Informationsaustausch-Systems verursacht jedoch erheblichen Aufwand. Dies läßt sich insbesondere zurückführen auf die Komplexität des materiellen Umsatzsteuerrechts, das viele Unternehmer bei der rechtlichen Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Vorgänge überfordert mit der Folge, daß ihre Angaben gegenüber der Finanzverwaltung häufig unzutreffend sind. Zum Teil liegt dies aber auch an der nicht einheitlichen Anwendung der Übergangsregelung in den EG-Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, daß die Landesfinanzbehörden bei der Überprüfung des innergemeinschaftlichen Erwerbs in jedem Fall auf die Unterstützung des Bundesamtes für Finanzen, Außenstelle Saarlouis, und vermehrt auf die Amtshilfe anderer Mitgliedstaaten angewiesen sind.

Der Informationsfluß zwischen den Finanzämtern und der Außenstelle des Bundesamtes für Finanzen muß auch in Zukunft weiter verbessert werden. Darüber hinaus zeichnet es sich auch ab, daß die bestehenden Regeln des Amtshilfeverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten den Anforderungen des Umsatzsteuer-Binnenmarktes nicht mehr gerecht werden und daher entsprechend angepaßt werden müssen.

Damit wird deutlich, daß durch die Kontrolle des innergemeinschaftlichen Erwerbs auf die Finanzbehörden der Länder eine erhebliche zusätzliche Belastung zugekommen ist, die weiterhin eine Verbesserung der Personalausstattung, insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung, erforderlich macht.

Nach dem Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden zum 1. Januar 1995 zur Europäischen Union waren vor allem im ersten Halbjahr 1995 unerwartet viele neue Anträge zur Vergabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer sowie Bestätigungsanfragen zu Umsatzsteuer-Identifikationsnummern von Abnehmern in den neuen Mitgliedstaaten gestellt worden. Hinzu kam, daß Anträge wiederum mehrfach oder unvollständig gestellt wurden, was zeitaufwendige Klärungen mit Unternehmen und Finanzämtern erforderte. Infolgedessen waren trotz der zusätzlich in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter zeitweilig größere Verzögerungen bei der abschließenden Bearbeitung von Anträgen eingetreten. Die Bearbeitungsdauer konnte aber mittlerweile wieder auf durchschnittlich zwei Wochen reduziert werden.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die Personal- und Sachkosten beim Bundesamt für Finanzen wegen des auch nach der Einführungsphase weiterhin bestehenden hohen Arbeitsanfalls nicht verringert, sondern noch erhöht haben. Einzelheiten zur Entwicklung der Personal- und Sachkosten können dem Ausschuß auf Wunsch nachgereicht werden.

Die in den letzten zwölf Monaten neu gewonnenen Erfahrungen zur Anwendung der Übergangsregelung zeigen, daß die Anfangsschwierigkeiten zwar weitgehend überwunden werden konnten. Dennoch bleibt ein erhöhter administrativer Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung bestehen. Dies kann auch nicht durch weitere Vereinfachungen der Übergangsregelung beseitigt werden. Eine wirkliche Vereinfachung der umsatzsteuerlichen Abwicklung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs wäre nur bei einem Übergang auf das endgültige Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip möglich.

b) Fortschritte auf dem Weg zu einer endgültigen Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt

Die Beratungen über das endgültige Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip gehörten zu den steuerpolitischen Schwerpunkten der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994. Mit der nach langen Verhandlungen auf Arbeitsebene erzielten und im Rat der Europäischen Union am 24. Oktober 1994 bestätigten Einigung über politische Schlußfolgerungen zum endgültigen Mehrwertsteuersystem ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung des endgültigen Mehrwertsteuersystems zum 1. Januar 1997 getan. Mit den politischen Schlußfolgerungen hat der Rat der Europäischen Kommission die Grundsätze an die Hand gegeben, die es ihr erleichtern sollten, rechtzeitig vor dem 1. Januar 1995 Vorschläge für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip vorzulegen.

Danach ist insbesondere eine Verringerung des Verwaltungsaufwands im Vergleich zur gegen-

wärtigen Übergangsregelung wichtig. Der Aufwand sollte nicht größer sein als beim innerstaatlichen Handel oder beim Handel mit Drittstaaten. Vor allem muß es zu Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen kommen. Sie sollen besser in den Binnenmarkt integriert werden. Dementsprechend muß das endgültige System so einfach wie möglich sein. Ziel ist:

- die Behandlung innergemeinschaftlicher Umsätze der Behandlung von inländischen Umsätzen anzugleichen,
- eine Reduzierung der Fälle, in denen der Unternehmer fremdes Umsatzsteuerrecht kennen muß,
- eine Verminderung der Fälle, in denen ein Fiskalvertreter bestellt werden muß,
- eine Vereinfachung der Informations- und Kontrollverfahren; hierzu gehört auch die Überlegung, ob die zusammenfassende vierteljährliche Meldung abgeschafft werden kann,
- Verfahrenserleichterungen wie die Abschaffung des Vorsteuer-Erstattungsverfahrens nach der 8. Umsatzsteuer-Richtlinie.

Insbesondere die weitgehende Gleichbehandlung inländischer und gemeinschaftlicher Umsätze, die den Unternehmen weitgehend die Kenntnis fremden Umsatzsteuerrechts und die Bestellung teurer Fiskalvertreter erspart, ist eine Weichenstellung für das Ursprungslandprinzip.

Das Umsatzsteueraufkommen der Mitgliedstaaten muß weiterhin gesichert bleiben. Es darf weder gemeinschaftsweit zu Steuermindereinnahmen noch zwischen den Mitgliedstaaten zu Verschiebungen des Steueraufkommens kommen.

Das Risiko von Steuerverkürzungen muß soweit wie möglich verringert werden. Dies geschieht am besten durch ein einfaches und durchschaubares Besteuerungssystem. Kontrollen müssen insbesondere zur Abschreckung und Aufdeckung von Betrugsdelikten dienen. Durch eine Verstärkung der Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten kann dies unterstützt werden.

Schließlich muß in einem endgültigen Mehrwertsteuersystem die Wettbewerbsneutralität dieser Steuer wie bisher gewahrt bleiben.

Bisher hat die Europäische Kommission ihre Richtlinienvorschläge noch nicht vorgelegt. Die Bundesregierung hat die spanische Präsidentschaft gebeten, die Frage des endgültigen Mehrwertsteuersystems so rasch wie möglich auf die Tagesordnung des Rates der Europäischen Union zu setzen. Die spanische Präsidentschaft hat zugesagt, eine Erörterung im Rat vorzusehen, sobald die Europäische Kommission ihre Überlegungen zum endgültigen Mehrwertsteuersystem dem Rat zugeleitet hat. Soweit bekannt, beabsichtigt die Europäische Kommission, dem Rat ihre Überlegungen für das endgültige Mehrwertsteuersystem voraussichtlich im November 1995 zu übermitteln.“

3. Bericht der Kommission

Die Europäische Kommission hat sich in Artikel 281 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie verpflichtet, bis Ende 1994 dem Rat einen Bericht über die Anwendung der Übergangsregelung ab 1. Januar 1993 und Vorschläge für das endgültige Mehrwertsteuersystem vorzulegen. Der Rat hat sich selbst verpflichtet, über diese Vorschläge bis Ende 1995 zu beschließen. Die Übergangsregelung verlängert sich nur dann, wenn der Rat nicht rechtzeitig über die endgültige Regelung entscheidet.

Mit dem am 2. Dezember 1994 vorgelegten Bericht an den Rat und das Europäische Parlament über das Funktionieren der MwSt-Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr ist die Europäische Kommission ihrer Verpflichtung aus Artikel 281 der 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie hinsichtlich des Berichts nachgekommen. Dieser Bericht enthält eine ausführliche Darstellung der Funktionsweise der Übergangsregelung für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr sowie eine Beurteilung der ab dem 1. Januar 1993 angewendeten Übergangsbestimmungen.

Die Bundesregierung hat den Bericht der Kommission in einer Stellungnahme für den Finanzausschuß wie folgt zusammengefaßt:

„Nach Auffassung der Europäischen Kommission wurde mit der Verabschiedung der Übergangsregelung eines der Ziele der 1. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie aus dem Jahre 1967 verwirklicht: Im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten wurde die Besteuerung der Einfuhr und die steuerliche Entlastung der Ausfuhr abgeschafft. Im innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr unterliegt weitgehend nur noch der Warenverkehr im unternehmerischen Bereich einer Besteuerung im Bestimmungsland. Die zu diesem Zwecke angewendeten Mechanismen (Befreiung der innergemeinschaftlichen Lieferung/Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs) seien von den Unternehmen gut angenommen worden und funktionierten im allgemeinen zufriedenstellend.

Die Sonderregelungen, wie das unternehmensinterne Verbringen von Gegenständen in andere Mitgliedstaaten und die Behandlung von Lohnveredelungen als Lieferungen sowie für bestimmte grenzüberschreitende Dienstleistungen, die durch das Festhalten am Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland erforderlich waren, seien in der Anwendung kompliziert und führten zu Schwierigkeiten für die betroffenen Unternehmen. Hierzu habe die Europäische Kommission kurzfristig Vereinfachungsmaßnahmen vorgeschlagen. Vereinfachungen hätten allerdings dort ihre Grenzen, wo die vom Rat festgelegten Grundsätze zum Ort der Besteuerung und zum Geltendmachen des Vorsteuerabzugs grundsätzlich in Frage gestellt werden würden.

Die Sonderregelungen für Lieferungen an nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmen und nicht steuerpflichtige juristische Personen in anderen Mitgliedstaaten sowie für Versandungslieferungen und Verkäufe von neuen Fahrzeugen an private Letztverbraucher seien erforderlich gewesen, um bei einer

unzureichenden Annäherung der Mehrwertsteuersätze die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das Bestimmungslandprinzip beizubehalten. Die hierzu eingeführten Vorschriften seien derart komplex, daß insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen sich in diesem Bereich nicht am innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr beteiligen würden. Derartige Hindernisse für den Handelsverkehr würden einem Binnenmarkt auf Dauer nicht gerecht.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten sei nach Auffassung der Europäischen Kommission die Herausforderung weitgehend bewältigt worden, die die Beibehaltung der Besteuerung im Bestimmungsland bei gleichzeitiger Abschaffung der steuerlichen Grenzkontrollen darstelle. Zu unterstreichen sei, daß es in den Mitgliedstaaten keine Anhaltspunkte für Änderungen bei der Höhe der Haushaltseinnahmen gebe, die unmittelbar den neuen Regelungen zuzuschreiben seien. Allerdings zeigten die Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung der Regelungen, daß Unternehmen und Abnehmer noch nicht von allen Vorteilen profitierten, die von einem Binnenmarkt erwartet werden. Hingewiesen wird von der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Nachweis für innergemeinschaftliche Lieferungen, die neuen Identifizierungs- und Erklärungs-pflichten und die abschreckende Wirkung einiger Vorschriften. Diese Probleme im Zusammenhang mit der Vielfalt der anzuwendenden Vorschriften führten zu einem derart komplexen Anwendungsmechanismus des Mehrwertsteuersystems, die das System an sich in Frage stellen würden.

Zwei der wesentlichsten Schwierigkeiten seien die Verpflichtungen der Unternehmer, die sie in jedem Mitgliedstaat, in dem sie Umsätze ausführen, erfüllen müßten, und die langwierigen und kostenintensiven Verfahren bei der Vorsteuererstattung in den Mitgliedstaaten, in denen die Unternehmen selbst keine Umsätze ausführen. Diese Probleme seien aber nicht auf die Übergangsregelung zurückzuführen. Sie seien vielmehr eine unmittelbare Folge der Regelung zum Ort der Leistung und des Vorsteuerabzugs, der derzeit nicht über die Grenze möglich ist. Dies sei nur schwerlich mit dem Funktionieren eines Binnenmarktes vereinbar.

Das endgültige Mehrwertsteuersystem geht nach Auffassung der Europäischen Kommission weit über die Beseitigung der Binnengrenzen hinaus. Es sei mit zwei weiteren Zielen verknüpft:

- Sicherung einer neutralen Besteuerung des Handels sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten parallel zum europäischen Einigungsprozeß, um auf diese Weise
- in Übereinstimmung mit dem Vertrag im Rahmen einer Wirtschaftsunion einen gemeinsamen Markt zu schaffen, auf dem ein gesunder Wettbewerb herrscht und der ähnliche Merkmale aufweist wie ein Binnenmarkt.

Die Gemeinschaft habe mit der Verfolgung dieser beiden Ziele die Weichen gestellt, denen bei der Ausarbeitung des endgültigen Mehrwertsteuersystems Rechnung getragen werden müsse.

Weitere Aussagen zum endgültigen Mehrwertsteuersystem enthält der Bericht nicht.“

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Bericht der Bundesregierung

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Bericht zur Kenntnis genommen.

2. Bericht der Kommission

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat den Bericht der Kommission zur Kenntnis genommen.

IV. Ausschußempfehlung

Wegen der erheblichen Nachteile der Übergangsregelung ist der Finanzausschuß der nachhaltigen Auf-

fassung, daß zum 1. Januar 1997 auf die Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip übergegangen werden müsse. Die Befristung der Übergangsregelung auf vier Jahre ist nach seiner Ansicht daher beizubehalten, d. h. sie muß nach seiner Meinung Ende 1996 auslaufen. Der Finanzausschuß empfiehlt daher, die Bundesregierung aufzufordern, sich auf Gemeinschaftsebene nachdrücklich für eine Nichtverlängerung der Übergangsregelung sowie dafür einzusetzen, daß die Kommission die überfälligen Richtlinien-vorschläge für die endgültige Umsatzsteuer-Regelung im europäischen Binnenmarkt nunmehr vorliegt. Er schlägt die Verabschiedung einer Entschließung vor (Seite 3), die diese Forderungen zum Ausdruck bringt. Diese Entschließung basiert auf einem Formulierungsvorschlag der Fraktion der SPD, der von den Koalitionsfraktionen im Grundsatz übernommen, aber abgeändert worden ist. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die Gruppe der PDS haben die so veränderte Entschließung unterstützt, so daß deren Verabschiedung im Ausschuß einstimmig erfolgte.

Bonn, den 20. September 1995

Detlev von Larcher

Berichterstatler

Johannes Selle

