

Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Vollendung des Binnenmarktes:
Annäherung der Sätze und Harmonisierung der Strukturen der indirekten Steuern
– KOM (87) 320 endg./2 –
»Rats-Dok. Nr. 8199/87«**

Gesamtmittteilung der Kommission

1. Einleitung: Die wirtschaftlichen und historischen Aussichten

Das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes¹⁾ ist eine Antwort auf die Notwendigkeit einer Lösung, um den relativen Niedergang West-Europas umzukehren. Dieses Unternehmen ist sicher ehrgeizig – für einige vielleicht in beunruhigender Weise – aber es mußte so sein, um den Notwendigkeiten in vollem Umfang gewachsen zu sein. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich beständig und wiederholt dazu verpflichtet, diese ehrgeizigen Ziele zu erfüllen. Sie waren schon länger auf der Suche nach einer Strategie, die die gesamte Wirtschaft Europas wiederbeleben würde und den Prozeß des letzten Jahrzehnts oder mehr, durch den unsere Produktionsleistung immer mehr hinter der unserer größten Konkurrenten Amerika und Japan zurückgefallen ist, umkehren würde.

Die Staats- und Regierungschefs haben bereits seit Dezember 1982 beim Europäischen Rat in Kopenhagen anerkannt, daß der Schlüssel dieser Strategie die Vollendung des Binnenmarktes ist, und sie haben diese Haltung 1984 in Dublin und Fontainebleau bekräftigt.

¹⁾ KOM (85) 310 endg.

Die Kommission hat auf diese Herausforderung geantwortet und ihr eine konkretere Formulierung gegeben, indem sie sich im Januar 1985 gegenüber dem Europäischen Parlament verpflichtet hat, innerhalb der nächsten acht Jahre – das heißt, die Dauer von zwei Mandaten der Kommission – ein detailliertes Programm zum Abbau der internen Grenzen der Gemeinschaft aufzustellen und zu verwirklichen.

Die Bevölkerung der Europäischen Gemeinschaft ist eineinhalb mal größer als die der Vereinigten Staaten und weit über doppelt so groß wie die Japans. Wir sind der größte und älteste Block der Handelsnationen in der Welt. Unser wissenschaftliches Wissen und unser Erfindungsreichtum sind unvergleichlich.

Aber mangels eines dynamischen regenerierenden Impulses liegen diese gewaltigen Ressourcen weitgehend brach, und sie schaffen nicht das Wachstum und bringen nicht die Früchte, dessen sie eigentlich fähig sind. Das vielleicht auffallendste Zeichen für das Ausmaß der Verschwendung und die Dringlichkeit der Notwendigkeit des Handelns ist, daß inzwischen 16 Millionen potentielle, Reichtum und Wachstum schaffende Menschen arbeitslos sind. Die einfache Wahrheit ist, daß wir nicht von dem

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 23. September 1987 – 121-680 70-E- Fi 525/87.

Diese Vorlagen sind mit Schreiben des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom August 1987 dem Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den genannten Kommissionsvorlagen ist vorgesehen.

Mit der unmittelbar bevorstehenden Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

Gemäß § 93 Satz 3 GO-BT am 24. November 1987 angefordert, siehe auch Drucksache 11/1181 Nr. 2.2.

gewaltigen Potential, daß Europa besitzt, Gebrauch machen.

Was ist der Grund für diese tragische Verschwendung von Gelegenheiten und Potential? Die Staats- und Regierungshäupter haben schon lange empfunden, daß die Antwort in der Uneinigkeit zu finden war, die immer noch, fast dreißig Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, die Europäische Wirtschaft kennzeichnet. Die Länder der Europäischen Gemeinschaft bleiben trotz ihres gemeinsamen Erbes und all ihrer gemeinsamen Interessen eine fragmentierte Wirtschaft, aufgeteilt in ein Dutzend verschiedene Märkte, jedes Land mit seinen eigenen Regeln, jedes für seinen eigenen Markt produzierend, jedes mit Hindernissen und Schwierigkeiten im Handel mit den anderen Mitgliedstaaten konfrontiert. Dies ist der Grund, warum die Gemeinschaft in ihrem Nachfragewachstum, ihrer Produktion und ihrem Handel immer mehr hinter den mehr integrierten Märkten der Vereinigten Staaten und Japans zurückgefallen ist.

Die Staats- und Regierungschefs haben auf der Tagung des Europäischen Rates zwei Monate später in Brüssel dieses Ziel unterstützt und als erste Priorität folgendes bezeichnet: „Maßnahmen, zur Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992, wodurch ein günstigeres Umfeld für die Förderung der Unternehmen, des Wettbewerbs und des Handels geschaffen wird; er forderte die Kommission auf, zu diesem Zweck für die nächste Tagung des Europäischen Rates ein detailliertes Programm mit einem genauen Zeitplan auszuarbeiten“.

Die Antwort der Kommission auf diese Herausforderung war schnell, gewagt und grundsätzlich, und sie wird seitdem überall als die Grundlage einer Wiedergeburt europäischer Bestrebungen anerkannt. Das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes hat kein Blatt vor den Mund genommen:

„Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl, entweder an der Vollendung der Wirtschaftsintegration Europas weiterzuarbeiten oder wegen politischer Mutlosigkeit angesichts der damit verbundenen ungeheuren Probleme Europa zu einer schlichten Freihandelszone abgleiten zu lassen.

Der Unterschied ist folgenswer. Eine gut entwickelte Freihandelszone bietet erhebliche Vorteile: Sie ist etwas besser als das, was vor dem Vertrag von Rom bestand, besser sogar als das, was heute besteht. Sie würde aber darin versagen und sogar schrecklich versagen, die Energien der europäischen Völker freizusetzen. Ebenso würde sie darin versagen, die immensen wirtschaftlichen Ressourcen Europas optimal zu entfalten und die Bestrebungen der europäischen Völker zu erfüllen.“

Das Weißbuch und sein Programm sind wohlwollend aufgenommen worden und weitgehend vom

Europäischen Rat in Mailand im Juni 1985 unterstützt worden. Sechs Monate danach erfolgte die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte, die in rechtlich bindender Form die Zielsetzung „eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist“ festlegt. Ein Europa ohne Binnengrenzen – nicht ein Europa mit weniger oder vereinfachten Grenzkontrollen, sondern überhaupt ohne solche Kontrollen. Das Programm des Weißbuchs sieht die völlige Abschaffung aller Schranken vor – der physischen, der technischen und der Steuerschranken – die der Grund dafür sind, daß das Gesicht Europas von den Grenzen die es trennen, gekennzeichnet ist. Eine der Erklärungen der Einheitlichen Akte hat genau auf die „Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind“ angespielt.

Die Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten haben sich daher gemeinsam verpflichtet das Programm zu verwirklichen.

2. Die Vollendung des Binnenmarktes: die steuerlichen Aspekte

Die Kommission hat als Ausgangspunkt die derzeitigen weiten Spannen der Mehrwertsteuersätze und -strukturen in der Gemeinschaft gewählt. Sie hat sich dann darauf beschränkt, die Änderungen darzulegen, die mindestens nötig sind, um einen genügend hohen Grad der Annäherung zu erreichen. Es sollte völlig klar sein, daß das vorliegende Paket nicht der Versuch ist, ein ideales Steuersystem für die Gemeinschaft zu erreichen, sondern lediglich ein Plan für die Abschaffung der Steuergrenzen. Dies ist der Geist, in dem die Kommission die praktischen Lösungen zu finden versucht hat; und dies ist der Geist – und unter Berücksichtigung möglicher Anpassungsprobleme – in dem sie dargestellt sind und untersucht werden müssen. Das ist die Aufgabe, die der Kommission gestellt worden war.

Schon in Mailand, im Juni 1985, hat der Europäische Rat ein intensives Programm eingeleitet, das auf den Vorschlägen des Weißbuchs beruht. Zum steuerlichen Kapitel (Teil III) sind in Mailand folgende Schlußfolgerungen gezogen worden: „Was die Annäherung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern angeht, fordert der Europäische Rat den Ministerrat für Finanzfragen (ECOFIN) auf, auf der Grundlage des Weißbuchs die Maßnahmen, die für die Vollendung eines einheitlichen Marktes notwendig erscheinen und den möglichen Zeitplan für die Durchführung dieser Maßnahmen zu untersuchen.“

Der ECOFIN-Rat hat dieses Mandat erst einmal einer Expertengruppe auf hoher Ebene übertragen, die zusammen mit Vertretern der Kommission die im Weißbuch beschriebenen Steuervorschläge und deren mögliche Alternative untersucht haben. Die Gruppe hat dem ECOFIN-Rat im Juni 1986 berichtet, daß „die Vorschläge der Kommission die tatsächliche Abschaffung der Steuerformalitäten und

Steuerkontrollen an den Grenzen im innergemeinschaftlichen Handel zur Folge haben wird". Der Bericht stellt trotzdem klar, daß immer noch erhebliche Schwierigkeiten, Unsicherheit und Unentschlossenheit bestehen und hat folgenden Schluß gezogen: „Ob die von der Kommission in Aussicht gestellten Maßnahmen letztlich für die Mitgliedstaaten annehmbar sind, werden diese erst dann entscheiden können, wenn die Gesamtheit der Maßnahmen in allen ihren Einzelheiten vorliegt; dann erst wenn die Mitgliedstaaten deutlich erkennen,

- welche finanziellen, budgetären, wirtschaftlichen und sozialen Folgen sich für sie aus diesen Maßnahmen ergeben,
- welche Folgen sich konkret sowohl für die Wirtschaft und die einzelnen Unternehmen als auch für die nationale Haushaltsführung aus dem Kompensations-Mechanismus ergeben,

wird jeder von ihnen in der Lage sein, die von dem Kommissionssystem bewirkten Vorteile mit den daraus sich ergebenden Nachteilen abzuwägen und zu entscheiden, ob er bereit ist, dieses System anzunehmen.“

Der ECOFIN-Rat von Juni 1986 hat die Schlußfolgerung der Gruppe erörtert und sich seine Haltung vorbehalten, bis die Kommission dem Rat ihre ausführlichen Vorschläge zu den Steuersätzen und der Tarifstruktur der indirekten Besteuerung und zum „Clearing-System“ vorgelegt hat. Auf dieser Grundlage können die Mitgliedstaaten dann zu dem Ansatz, den die Kommission in Teil III des Weißbuchs empfiehlt, Stellung nehmen‘.

Diese Mitteilung liefert die detaillierten Vorschläge, die der ECOFIN-Rat gefordert hat. Sie stellt den Beginn der nächsten und wahrscheinlich entscheidenden Phase dieses Dialoges dar. Wie aus den Schlußfolgerungen der Gruppe und des ECOFIN-Rates hervorgeht, kann der Prozeß der steuerlichen Integration nicht ernsthaft beginnen, bevor nicht die Mitgliedstaaten die Möglichkeit gehabt haben, einzuschätzen, was steuerliche Annäherung für sie wirklich bedeutet. Erst wenn ein klares und zusammenhängendes Paket von Vorschlägen für die Annäherung der Steuern auf dem Ratstisch liegt, sind die Mitgliedstaaten in der Lage, die Folgen für sie selbst einzuschätzen und die Vorteile und Kosten, die die Vorschläge bieten, sowohl langfristig als auch kurzfristig, zu beurteilen.

Weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten haben sich je Illusionen über die Schwierigkeit der vor ihnen liegenden Aufgabe gemacht. Aber sie sind bisher noch nicht in der Lage gewesen, sie einzuschätzen. Die vorliegenden Vorschläge sind die Grundlage, auf der diese Aufgabe der Analyse, der Einschätzung und der eventuellen Anpassung aufbauen kann. Jede Anstrengung muß unternommen werden, um zu den Problemen, die auftreten könnten, Gemeinschaftslösungen zu finden. Sollte sich dies in einigen Fällen als unmöglich erweisen, ist die Kommission bereit, zusammen mit dem be-

troffenen Mitgliedstaat zu prüfen, welche besonderen Maßnahmen angewandt werden könnten. Solche Maßnahmen müßten von vorübergehender Natur sein und sowenig wie möglich Störungen im Funktionieren des gemeinsamen Marktes hervorrufen. Die Kommission kann dann dem Rat angemessene Lösungen vorschlagen, wie insbesondere in Artikel 8c des EWG-Vertrages, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte, vorgesehen.

Wie hiernach noch im Detail dargelegt wird, wird der Weg zur Abschaffung der Steuergrenzen für einige Mitgliedstaaten leichter zu gehen sein als für andere. Einige Aspekte könnten in einigen Fällen äußerste Schwierigkeiten mit sich bringen, z. B. für Mitgliedstaaten, deren Haushaltseinnahmen beträchtlich steigen oder sinken würden. Die gesamte Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die Kommission, werden in gemeinsamer Arbeit Wege finden müssen – einschließlich der Möglichkeit von Abweichungen in berechtigten Fällen – um denjenigen Mitgliedern zu helfen, für die die Durchführung der Vorschläge politische, soziale oder Haushaltsprobleme schaffen. Die Vorschläge sehen bereits eine große Flexibilität vor; es wird vorgeschlagen, daß die Mitgliedstaaten ihren eigenen Weg bis 1992 und ihre Marschgeschwindigkeit frei bestimmen können. Der Rat und die Kommission werden die Entwicklung der Fortschritte überwachen und können Lösungen zu auftretenden Schwierigkeiten vorschlagen. Zu einem späteren Zeitpunkt wird die Kommission die Möglichkeit von zusätzlichen Maßnahmen erwägen, durch die die hier vorgeschlagenen Maßnahmen auf gemeinschaftlicher Basis abgeändert werden könnten, falls die wirtschaftliche Entwicklung dies erforderlich macht. Hierdurch könnte die Einschränkung der Flexibilität, die den Mitgliedstaaten durch die Steuerannäherung auferlegt wäre, auf Gemeinschaftsebene ausgeglichen werden.

All dies liegt jedoch noch in der Zukunft. Die unmittelbare Aufgabe für die Gemeinschaft ist, die Vorschläge, die diese Mitteilung begleiten, zu untersuchen und für die Mitgliedstaaten, ihre Bedeutung einzuschätzen.

3. Die Vorschläge

Im Weißbuch wurde bewiesen, daß, wenn die Steuergrenzen abgeschafft werden sollen und das System der indirekten Steuern der Gemeinschaft dem einheitlichen Markt dienen soll, den wir vollenden wollen, dann müssen diese indirekten Steuern in erheblichem Maße angenähert werden. Nur dann, wenn die Höhe der indirekten Steuern in den einzelnen Mitgliedstaaten weit genug angenähert ist, wird es der europäischen Wirtschaft möglich sein, frei und ungebunden zu arbeiten; nur dann können Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen frei dorthin verkehren, wo sie echte Wettbewerbsvorteile genießen. Wenn wir die Binnengrenzen, die uns derzeit trennen, abschaffen sollen, ist es unbedingt notwendig, sich mit den steuerlichen Grenzen und den Gründen für ihre Existenz auseinanderzusetzen. Dies ist keine neue Erkenntnis. Es

ist etwas, was schon seit der Gründung der Gemeinschaft akzeptiert worden ist, und es ist bei vielen darauffolgenden Gelegenheiten, nicht zuletzt in der Einheitlichen Europäischen Akte selbst, bekräftigt worden.

Die Abschaffung der Steuergrenzen bedeutet, daß im innergemeinschaftlichen Handel das derzeitige System der Steuerbefreiung bei der Ausfuhr und der Besteuerung bei der Einfuhr beseitigt werden muß, wie dies bereits in der vor 20 Jahren verabschiedeten Ersten MwSt-Richtlinie vorgesehen ist. Die Aufhebung der derzeitigen Unterscheidung zwischen Lieferungen innerhalb eines Mitgliedstaates und Lieferungen an einen anderen Mitgliedstaat dürfte zu einer beträchtlichen administrativen Vereinfachung für die Unternehmen führen.

Außerdem erfordert die Beseitigung der Steuergrenzen die Annäherung der Mehrwertsteuer und der wichtigsten Verbrauchsabgaben, wenn Wettbewerbsverzerrungen, Umleitungen von Handelsströmen und Steuerhinterziehungen von unannehmbaren Ausmaßen vermieden werden sollen.

Die Kommission schlägt auch einen MwSt-Clearingmechanismus vor, um zu gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten nach der Abschaffung der Steuergrenzkontrollen weiterhin die ihnen zustehenden Einnahmen erhalten. Dieser Mechanismus soll sicherstellen, daß die auf Ausfuhrumsätze in einem Mitgliedstaat erhobene Umsatzsteuer an die Mitgliedstaaten weitergeleitet wird, in denen die gelieferten Waren letztlich verbraucht werden. Der Mechanismus wird in einem getrennten Arbeitspapier im einzelnen beschrieben, doch handelt es sich im wesentlichen um ein zentrales Clearingkonto, von dem die Mitgliedstaaten je nachdem, inwieweit sie Nettoimporteure oder -exporteure sind, in regelmäßigen Zeitabständen Zahlungen erhalten bzw. an das sie Zahlungen leisten. Die Mitgliedstaaten werden den vom zentralen Clearingkonto zu erhaltenden oder an dieses Konto abzuführenden Betrag auf der Grundlage von Angaben in den Mehrwertsteuererklärungen der Unternehmen berechnen. Darüber hinausgehende Aufzeichnungen sind nicht erforderlich. Für die Verbrauchsteuern wird ein derartiges System nicht benötigt, da diese Steuern normalerweise erst nachdem die Waren die Zollaufsicht verlassen haben in dem Land in Rechnung gestellt werden, in dem diese Waren an den Endverbraucher verkauft werden.

Selbstverständlich gibt es andere indirekte Steuern in der Gemeinschaft, wie die Kraftfahrzeugsteuern und Grundsteuern, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark voneinander abweichen. Diese Abweichungen können so groß sein, daß sie Wettbewerbsverzerrungen und eine Umleitung der Handelsströme verursachen. Sie behindern aber insofern nicht den freien Warenverkehr, als die zwischen ihnen bestehenden Unterschiede nicht zu Kontrollen oder Formalitäten an den Grenzen Anlaß geben. Die Kommission prüft aufmerksam die Fälle, in denen derartige indirekte Steuern gegen die Regeln des Vertrags verstoßen, doch ist sie der

Meinung, daß deren Angleichung für die Abschaffung der Steuergrenzen nicht notwendig ist.

Der Ansatz der Kommission für die Beseitigung der Steuergrenzen, der auf der Vorstellung der genügenden Annäherung der bestehenden Strukturen der indirekten Steuern in den Mitgliedstaaten beruht, entspricht einer genauen Erfüllung von Artikel 99 des EWG-Vertrages, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte. Dieser Artikel verlangt die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der in Artikel 8 a) vorgesehenen Frist (das heißt 1992) notwendig ist. Die Kommission hat davon abgesehen, Maßnahmen vorzuschlagen, die für dieses Ziel nicht unbedingt notwendig sind. Von der einen oder der anderen Seite wird Druck ausgeübt, den Annäherungsprozeß zu benutzen, um andere Steuerreformen oder selbst Ziele außerhalb der Steuerpolitik zu verwirklichen. Die Kommission ist jedoch der Meinung, daß es nicht gerechtfertigt wäre, den Mitgliedstaaten zusätzliche Anpassungsverpflichtungen aufzuerlegen.

Bei der Formulierung dieser Vorschläge ist alles getan worden, damit andere politische Ziele nicht durchkreuzt werden, und die höheren wirtschaftlichen, sozialen und regionalen Folgen im Auge behalten werden. Diese Folgen können jedoch nur auf der Grundlage einer gemeinsamen Betrachtung aller Vorschläge eingeschätzt werden. Für die Übergangsphase hat sich die Kommission auf zwei vorrangige Prioritäten konzentriert: ihre Vorschläge müssen das bestmögliche Umfeld für die Unternehmer im Binnenmarkt schaffen; gleichzeitig müssen sie die nachteiligen Effekte der Annäherung auf die Einnahmen der Mitgliedstaaten und auf ihre Haushaltsflexibilität möglichst gering halten. Dieses Dokument legt in allgemeiner Form die Vorschläge für ein vertretbares Maß der Annäherung dar. Die einzelnen Vorschläge sind in Anhang A aufgeführt.

Zur Erleichterung der Analyse werden jedoch in den folgenden beiden Abschnitten Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern getrennt behandelt.

4. Annäherung der Mehrwertsteuersätze und ihrer Struktur

Die Erste und die Zweite MwSt-Richtlinien, mit denen 1967 die Grundlagen für das MwSt-System der Gemeinschaft geschaffen wurden, sahen bereits deutlich die Abschaffung der Einfuhrsteuern und die Erstattung bei der Ausfuhr im Handel zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Angleichung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern vor, um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft zu beseitigen. Dieses Ziel wurde im Laufe der Jahre wiederholt bekräftigt. Mit der Verabschiedung der Sechsten MwSt-Richtlinie sind erhebliche Fortschritte in Richtung auf die Schaffung einer gemeinsamen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage erzielt worden. Die Sechste Richtlinie stellt

insbesondere ein übersichtliches Programm für die stufenweise Schaffung von steuerlichen Rahmenbedingungen auf, die das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten sollen. Dieses Programm wird bereits durchgeführt. Die Kommission hat weitere Vorschläge, insbesondere die Entwürfe für die Siebente, Zwölfte, Achtzehnte und Neunzehnte Richtlinie, zur Beseitigung der wichtigsten noch vorhandenen Unterschiede unterbreitet. Der Rat sollte diese Vorschläge als Dringlichkeitssache behandeln. Einige Abweichungen – die wichtigste betrifft die Frage des Nullsatzes – sind noch nicht geregelt worden. Diese Fragen werden in der vorliegenden Mitteilung noch eingehender geprüft. Gleichwohl besteht bereits eine gemeinsame Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage, die einen entscheidenden Schritt auf dem Wege zu einem gemeinsamen Steuersystem und somit zur Beseitigung der Steuergrenzen darstellt.

a) Anzahl der Steuersätze

Bei allen Überlegungen zur Annäherung sowohl der Anzahl als auch der Höhe der Mehrwertsteuersätze muß von der in den Mitgliedstaaten bestehenden Situation ausgegangen werden, die wie folgt aussieht:

Die Frage, wie viele Sätze ein solches gemeinschaftliches Steuersystem enthalten sollte, ist weniger eindeutig zu beantworten. Zwar hat die Mehrheit der Mitgliedstaaten drei oder mehr Sätze, doch kann man in der Praxis zwei Hauptgruppen unterscheiden, nämlich solche mit einem Normalsatz und einem oder mehreren ermäßigten und erhöhten Sätzen. Berücksichtigt man die Tatsache, daß in den Fällen, in denen mehr als drei Sätze angewendet werden, die extremen Sätze normalerweise nur für eine sehr begrenzte Anzahl von Erzeugnissen gelten, dann steht eigentlich nur ein System mit zwei Sätzen und ein System mit drei Sätzen zur Wahl. Ein System mit drei Sätzen verursacht ohne Zweifel sowohl für die Steuerzahler als auch für die nationalen Verwaltungen mehr Komplikationen, so daß es einfacher und kosteneffizienter wäre, sich auf ein System mit zwei Sätzen einzustellen, als den Mitgliedstaaten, die gegenwärtig keinen erhöhten Satz anwenden, ein System mit drei Sätzen aufzuzwingen. Da außerdem die bestehenden erhöhten Sätze in den einzelnen Mitgliedstaaten nur auf einen verhältnismäßig klei-

	Ermäßigte Sätze	Normalsatz	Erhöhte Sätze
Belgien ¹⁾²⁾	1 und 6	19	25 und 25 + 8
Dänemark ¹⁾	–	22	–
Deutschland	7	14	–
Frankreich	2,1; 4; 5,5 und 7	18,60	33 $\frac{1}{3}$
Griechenland	6	18	36
Irland ¹⁾	2,4 und 10	25	–
Italien ¹⁾	2 und 9	18	38
Luxemburg	3 und 6	12	–
Niederlande	6	20	–
Portugal ¹⁾	8	16	30
Spanien	6	12	33
Vereinigtes Königreich ¹⁾	–	15	–

Am 1. April 1987 angewendete Steuersätze

¹⁾ Für bestimmte inländische Umsätze gilt hier auch eine Steuerbefreiung mit Recht auf Vorsteuerabzug (d. h. ein Nullsatz) (N.B.: Alle Mitgliedstaaten wenden den Nullsatz auf Ausfuhren und gleichartige Umsätze an).

²⁾ Hier wird auch ein Zwischensatz von 17 % angewendet.

Wie aus obiger Tabelle hervorgeht, wenden alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs mehr als einen Steuersatz an. Obwohl auch die Kommission ein Mehrwertsteuersystem mit einem einzigen Steuersatz theoretisch für die einfachste und effizienteste Struktur hält, besteht deshalb kein Zweifel, daß ein solches System in allen Mitgliedstaaten, außer den beiden genannten, Störungen verursachen würde und für die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit kaum akzeptabel wäre. Aus diesem Grunde wird ein System mit mehreren Sätzen vorgeschlagen.

nen Teil der Steuerbemessungsgrundlage (im Durchschnitt weniger als 10 %) Anwendung finden, würde ihre Beseitigung keine übermäßigen finanziellen Probleme verursachen. Weiterhin ist der Geltungsbereich der derzeitigen erhöhten Sätze nicht gerade homogen, so daß es schwierig wäre, ein gemeinsames Verzeichnis von Waren und Dienstleistungen aufzustellen, für die ein erhöhter Satz angewendet wird. Aus diesen Erwägungen ist die Kommission zu der Schlussfolgerung gelangt, daß ein System mit zwei Sätzen – und zwar mit lediglich einem Normalsatz und einem ermäßigten Satz – vorzuziehen ist.

b) Geltungsbereich des ermäßigten Satzes

In den meisten Mitgliedstaaten beschränkt sich der Geltungsbereich des ermäßigten Satzes bzw. der ermäßigten Sätze im allgemeinen auf Güter des Grundbedarfs. Dies trifft im großen und ganzen ebenfalls auf die in Irland und im Vereinigten Königreich angewandten Nullsätze zu. Unter diesem Aspekt ist somit ein erheblicher Grad an Übereinstimmung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten festzustellen. Die Kommission schlägt daher vor, im Rahmen der harmonisierten gemeinschaftlichen Mehrwertsteuerstruktur einen ermäßigten Satz auf folgende Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs anzuwenden, wobei jedoch diese Liste in Verbindung mit den nachstehenden Ausführungen unter 2 d) über die Nullsätze zu verstehen ist:

- Nahrungsmittel (mit Ausnahme alkoholischer Getränke);
- Energieerzeugnisse für Heizungs- und Beleuchtungszwecke;
- Wasserversorgung;
- pharmazeutische Erzeugnisse;
- Bücher, Zeitungen und Zeitschriften;
- Personenbeförderung.

Zusammengenommen machen diese Waren und Dienstleistungen ungefähr ein Drittel der gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage der Gemeinschaft aus.

c) Höhe der Steuersätze

Die in den Mitgliedstaaten derzeit geltenden Normalsätze liegen zwischen 12 % (Spanien und Luxemburg) und 25 % (Irland). Diese Bandbreite ist eindeutig zu groß, als daß man die Steuergrenzen ohne ernste wirtschaftliche Folgen beiseitigen könnte. Die Spanne zwischen den Sätzen muß deshalb so weit verringert werden, daß die Differenz zwischen der Ober- und Untergrenze nicht allein schon untragbare Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (vor allem Nachbarstaaten) verursacht. Andererseits ist sich die Kommission bewußt, daß mit zunehmender Verengung der Spanne die Zahl der Staaten, in denen finanzielle Störungen auftreten würden, zunimmt. Nach dem letztgenannten Kriterium läge die optimale Bandbreite für die Normalsätze bei 8 Punkten (womit 10 der 12 gegenwärtig geltenden Normalsätze in einem Korridor zwischen 12 % und 20 % erfaßt wären). Bedauerlicherweise gibt es aber Nachbar-Mitgliedstaaten, die an den entgegengesetzten Enden dieses Spektrums liegen, und die Kommission mußte feststellen, daß das daraus an den Grenzen resultierende steuerinduzierte Preisgefälle Handelsverzerrungen und Steuerhinterziehungen zur Folge hätte, die die Mitgliedstaaten wahrscheinlich nicht akzeptieren könnten.

Würde jedoch die Bandbreite für den Normalsatz von 8 auf 6 Punkte verringert, dann lägen noch immer 8 Mitgliedstaaten innerhalb dieses Korri-

dors (wenn die Parameter auf 14 % und 20 % festgesetzt würden), und das daraus resultierende Preisgefälle hätte eine entsprechend geringere Verzerrungswirkung und wäre leichter zu handhaben. Die Kommission schloß daraus, daß die optimale Norm für den Normalsatz innerhalb einer zulässigen Spanne von 14 % bis 20 % liegen dürfte. Bei der Festlegung ihres eigenen Satzes innerhalb dieser Spanne müßten die Mitgliedstaaten den Auswirkungen der Marktkräfte nach Abschaffung der Steuergrenzen Rechnung tragen, und dabei wären sie selbstverständlich völlig frei.

Die ermäßigten Sätze liegen gegenwärtig zwischen 1 % und 10 %, wobei jedoch die niedrigsten Sätze nur für ganz wenige Produkte gelten und die Sätze mit einem größeren Geltungsbereich zwischen 4 % und 10 % betragen. Andererseits ist auch zu bedenken, daß zwei Mitgliedstaaten gegenwärtig einen Nullsatz auf die meisten, wenn nicht sogar alle Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs anwenden, die nach dem Vorschlag der Kommission zum ermäßigten Satz besteuert werden sollten. In Anbetracht dieser verschiedenen Faktoren gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß die zulässige Spanne für den ermäßigten Satz zwischen 4 % und 9 % liegen sollte. In Anbetracht der Tatsache, daß einige empfindliche Bereiche, wie z. B. der kulturelle Sektor, in diese Spanne fallen, empfiehlt die Kommission, daß die Mitgliedstaaten ihren Satz in der unteren Hälfte dieser Spanne festsetzen sollten.

Die aus diesen Berechnungen resultierende gewogene durchschnittliche MwSt-Belastung (d. h. der gesamte Steuerertrag im Verhältnis zur gesamten harmonisierten Steuerbemessungsgrundlage) beträgt derzeit in der Gemeinschaft rund 13 %. Innerhalb der vorgeschlagenen Spannen können die Mitgliedstaaten Steuersätze wählen, die unter dem Aspekt der bestehenden Steuerbelastung für die größtmögliche Zahl von Mitgliedstaaten ein Mindestmaß von Störungen verursachen. Die künftige gewogene durchschnittliche MwSt-Belastung wird selbstverständlich davon abhängen, für welche Steuersätze innerhalb der zulässigen Spannen sich die Mitgliedstaaten effektiv entscheiden.

d) Abweichungen, Nullsätze und Befreiungen

Das Weißbuch räumte ein, daß einige Länder erhebliche Schwierigkeiten bei der Steuerannäherung haben werden, und es wurde festgestellt, daß zur Lösung dieser Probleme Abweichungen erforderlich sein könnten. Dies ist wahrscheinlich von besonderer Bedeutung im Falle des Nullsatzes.

Die Gemeinschaft hat den Nullsatz – ausgenommen den Fall der Ausfuhr – stets als vorübergehende Maßnahme betrachtet, die mit der Vollendung des Binnenmarktes beseitigt wird. Dies wird eindeutig bereits in der zweiten Mehrwert-

steuerrichtlinie von 1967 festgestellt und in der 1977 verabschiedeten Sechsten Mehrwertsteuer-richtlinie wiederholt.

Der Nullsatz auf Güter, die generell als lebensnotwendig anerkannt werden, beruht auf gesellschaftspolitischen Überlegungen, obwohl dies eindeutig ein weniger effizienter Ansatz zur Erreichung derartiger Ziele ist. Nur zwei Mitgliedstaaten haben eine solche Politik in nennenswertem Umfang verfolgt. Die übrigen Mitgliedstaaten haben sich mit Erfolg an ein breit fundiertes Mehrwertsteuerkonzept gehalten, ohne in extensivem Umfang auf den Nullsatz zurückzugreifen. Dies geschah durch direkte Entschädigung benachteiligter Gruppen durch Leistungen der Sozialversicherung und der Sozialhilfe, wodurch die primär betroffenen Gruppen direkt begünstigt werden und dies kostengünstiger als mittels einer steuerlichen Preissubvention. Es sei auch daran erinnert, daß der Nullsatz, indem er Produkten eines Mitgliedstaates einen Preisvorteil verschafft, den Wettbewerb in der Gemeinschaft verzerrt; dies gilt besonders für Güter, die zu industriellen und kommerziellen Kosten werden. Und schließlich sei daran erinnert, daß – bei einem bestimmten Steuerertrag – der Nullsatz in einem Bereich schlicht durch eine höhere Steuerbelastung in anderen Bereichen ausgeglichen werden muß. Unbestreitbar ist: Wenn 50 % der Verbraucherausgaben durch einen Nullsatz von der Steuer ausgenommen würden, müßte der andere Steuersatz doppelt so hoch sein wie der Satz, der nötig wäre, wenn die Steuer alle Bereiche gleichmäßig erfaßt.

Aus allen diesen Gründen kann die Kommission nicht empfehlen, daß die Gemeinschaft ihre wohlüberlegte politische Linie aufgibt. Aus diesem Grunde hat die Kommission in den oben vorgeschlagenen Sätzen und Anwendungsbereichen Nullsätze nicht vorgeschlagen, sondern vielmehr dafür plädiert, diesen Grundbedarf mit einem ermäßigten Satz zu belegen, was der nahezu generellen Praxis in fast allen Mitgliedstaaten entspricht.

Dennoch erkennt die Kommission an, daß einige Mitgliedstaaten sich vor Schwierigkeiten gestellt sehen. Die Kommission erkennt an, daß die betreffenden Mitgliedstaaten gerne sehen würden, daß ihnen Abweichungen zugestanden werden, um ihre besonderen Schwierigkeiten zu überwinden.

Dieser Punkt wurde in der Tat deutlich im Weißbuch anerkannt. Die Kommission hat auch überlegt, ob sie bereits zum jetzigen Zeitpunkt solche Abweichungen vorschlagen sollte. Sie ist jedoch zu dem klaren Ergebnis gekommen, daß dies in jedem Fall solange nicht durchführbar ist, bis die Mitgliedstaaten die Möglichkeit gehabt haben, die Vorschläge der Kommission zu untersuchen und zu überlegen, welche speziellen Schwierigkeiten diese darstellen könnten. Auch wenn die Ausdehnung solcher Abweichungen ernste Pro-

bleme mit sich bringen würde, die das Funktionieren des Binnenmarktes und das Ziel der Abschaffung der Steuergrenzen in Gefahr bringen könnten, würde die Kommission konstruktiv an den Diskussionen über jede Abweichung teilnehmen, die Mitgliedstaaten, die sich in echten Schwierigkeiten befinden, brauchen. Dieser Dialog kann jedoch nicht beginnen, bevor die vorliegenden Vorschläge von allen Betroffenen untersucht und bewertet worden sind.

Dies ist nicht der Ort, an dem die Argumente für und gegen solche Abweichungen in aller Breite diskutiert werden sollen. Der Grundsatz, der zu respektieren ist, ist die Integrität des Binnenmarktes. Wo der Handel zwischen Mitgliedstaaten unweigerlich signifikante zusätzliche Kosten verursacht, kann es durchaus möglich sein, daß der Markt Kostendifferenzen aus Abweichungen ohne allzugroßes Risiko der Umlenkung oder Verzerrung des Handels ausgleicht. Wo aber das grenzüberschreitende Einkaufen leicht ist und von sich aus keine erheblichen zusätzlichen Kosten verursacht, könnten Abweichungen wohl erhebliche Verzerrungen bewirken. Auch aus diesem Grunde sind Abweichungen nicht einfach eine Angelegenheit, die nur die sie beantragenden Mitgliedstaaten betreffen, sie berühren auch die anderen Mitgliedstaaten.

Der zweite Punkt, der herausgestellt werden muß, ist der, daß Abweichungen immer Kosten beinhalten – diese müssen letztlich in erster Linie von den betreffenden Mitgliedstaaten getragen werden. Das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes besteht darin, die tatsächlichen und identifizierbaren Kosten der heutigen Grenzkontrollen zu senken und der gewerblichen Wirtschaft eine kosteneffektivere Grundlage zu geben, auf der sie operieren kann, indem sie den Zugang zu einem ungeteilten Markt von 320 Millionen Menschen nutzt (statt im wesentlichen auf ihren eigenen Binnenmarkt beschränkt zu sein). Abweichungen können benachbarte Mitgliedstaaten veranlassen, auf der Beibehaltung der Grenzkontrollen zu bestehen, die sich gezielt gegen den betreffenden Mitgliedstaat richten. Es wäre tragisch für die Gemeinschaft als Ganzes und für den betreffenden Mitgliedstaat im besonderen, wenn dieser sich durch seine eigene Politik in eine Lage manövrierte, wo er von den überwältigenden Vorteilen, die aus einem integrierten europäischen Markt entstehen, abgeschnitten wäre. Ein Wort wäre hier auch noch zu den Befreiungen zu sagen. Die Sechste Mehrwertsteuerrichtlinie, die die Grundprinzipien der Steuerbemessungsgrundlage festlegt, sieht für bestimmte Lieferungen grundsätzlich eine Steuerbefreiung vor, ließ aber den Mitgliedstaaten die Wahl, ob sie einige davon auf vorläufiger Grundlage weiterhin besteuern wollen. Andere werden prinzipiell steuerpflichtig, aber es wurde den Mitgliedstaaten – wiederum als Übergangsmaßnahme – gestattet, sie weiterhin zu befreien. Der Entwurf der

18. Mehrwertsteuerrichtlinie, der noch dem Rat vorliegt, soll, im Interesse eines gerechten Wettbewerbs in einem einheitlichen Markt, viele dieser Übergangsoptionen zu einem Ende bringen, entweder als ständige Befreiungen oder, indem die betreffenden Lieferungen endgültig der Besteuerung zugeführt werden, andere bleiben noch zu einem späteren Zeitpunkt zu regeln; dazu gehört die Behandlung von Gold (außer für die industrielle Verwendung) und von Kunstgegenständen; hierzu muß also erst geklärt werden, wie das endgültige System aussehen soll. Es werden also noch weitere Vorschläge benötigt, wie im Weißbuchprogramm vorgesehen.

5. Verbrauchsteuern

Bei der ersten Vorlage ihrer Vorschläge im Jahre 1972 zur Harmonisierung der Verbrauchsteuerstrukturen hatte die Kommission die Beibehaltung und Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, Mineralöle, Spirituosen, Wein und Bier auf Gemeinschaftsebene vorgeschlagen. Die übrigen Verbrauchsteuern sollten, soweit sie Steuerausgleiche an den Binnengrenzen verursachen, in progressiver Weise abgeschafft werden. Dieses Programm verfolgte letztlich das Ziel, Verhältnisse zu schaffen, die die Abschaffung der Steuergrenzen erlaubten.

Dieses Ziel läßt sich selbstverständlich nur erreichen, wenn auf Gemeinschaftsebene auf einer harmonisierten Steuerstruktur gemeinsame Verbrauchersätze erhoben werden. Die gegenwärtigen Vorschläge, die im Rahmen des Weißbuch-Programms vorgelegt werden, vervollständigen den Prozeß durch die Festlegung gemeinsamer Steuersätze im Rahmen dieser Struktur. Es sei indessen betont, daß bis jetzt im Rat nur sehr geringe Fortschritte in Richtung auf die Annahme der Strukturvorschläge der Kommission erzielt worden sind. Demzufolge sind die Überlegungen bezüglich der Verbrauchsteuersätze komplizierter als diejenigen bezüglich der Mehrwertsteuer, weil nicht nur die Sätze, sondern auch die Strukturen zwischen den Mitgliedstaaten weit auseinanderklaffen.

Was die Verbrauchsteuern angeht, so würde jede etwa zugelassene Flexibilität bei den Sätzen der Verbrauchsteuern der zulässigen Spanne für die Mehrwertsteuersätze zugeschlagen, was zu steuerinduzierten Preisunterschieden von weit über 5% führen würde. Dies erklärt sich daraus, daß die Mehrwertsteuer auf den Preis der Waren einschließlich Verbrauchsteuern erhoben wird. Deshalb hat die Kommission entschieden, daß als allgemeine Regel jede etwaige Flexibilitätsspanne bei der Annäherung der Steuersätze den Mehrwertsteuersätzen vorbehalten bleiben sollte, weil diese Sätze bei weitem die allgemeinste Anwendung finden und damit für die Haushalte der Mitgliedstaaten eine vorrangige Rolle spielen. Bei Tabakerzeugnissen, für die die Kommission einen Mischsatz für Advalorem-Verbrauchsteuer und Mehrwertsteuer zusammen vorschlägt, wird für eine Flexibilitätsspanne plädiert, die in ihrer Auswirkung auf die

Einzelhandelspreise der für die Mehrwertsteuer auf andere Waren vorgeschlagenen Spanne gleichwertig ist. Allgemein gesehen hängt die Möglichkeit, in besonderen Problemfällen eine Flexibilitätsspanne bei den Verbrauchsteuern vorzusehen, davon ab, ob dies mit dem Ziel der Abschaffung der Grenzkontrollen vereinbar ist.

Bezüglich der Höhe der Verbrauchsteuersätze bestehen gegenwärtig zwischen den Mitgliedstaaten viel größere Unterschiede als im Falle der Mehrwertsteuer, und es ist entsprechend schwieriger, zu der optimalen Lösung zu gelangen, die für die größtmögliche Zahl von Mitgliedstaaten ein Mindestmaß an Störungen verursacht. Andere Gemeinschaftspolitiken im Bereich der Mineralöle, der Tabakwaren und der alkoholischen Getränke müssen ebenfalls berücksichtigt werden.

Bei der Festlegung der Sätze ist die Kommission im allgemeinen so vorgegangen, daß die Gleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und in jedem Sektor ein Minimum an Störungen hervorgerufen wird. Die hierzu befolgte Methode war unterschiedlich, je nach den besonderen Gegebenheiten oder Merkmalen der einzelnen betroffenen Sektoren.

Im Falle der Tabakwaren wurden die Sätze dementsprechend auf der Grundlage des gemeinschaftsweiten arithmetischen Mittels berechnet, was den von jedem Mitgliedstaat angewendeten Sätzen gleiches Gewicht gibt. Der resultierende Satz führt zu einer Zunahme der Gesamtbesteuerung von Tabakwaren auf Gemeinschaftsebene, was mit der Gesundheitspolitik der Kommission [Bericht an das Parlament vom Jahr 1982, KOM(82)61 endgültig und Aktionsprogramm „Europa gegen den Krebs“, KOM(86)717 endgültig] in Einklang steht.

Der Sektor alkoholische Getränke setzt sich aus zwei Gruppen zusammen – destillierte und fermentierte Getränke. Für die ersteren (Spirituosen) ist die Kommission von dem arithmetischen Gemeinschaftsdurchschnitt ausgegangen. Bei den fermentierten Getränken (Wein und Bier) dagegen wurde die Anwendung des arithmetischen Durchschnitts oder auch eines mit dem Verbrauch gewogenen Durchschnitts zu schwerwiegenden Störungen führen. Als Lösung wird deshalb für diese miteinander in Wettbewerb stehenden Erzeugnisse vorgeschlagen, sie in gleicher Weise pro Liter Getränk auf einer insgesamt aufkommensneutralen Basis zu besteuern.

Für Mineralöle schlägt die Kommission für jede Hauptproduktgruppe einen Satz vor, der das nationale Steueraufkommen oder die industrielle Kostenrechnung möglichst wenig beeinträchtigt. So wurde für Benzin – das bei weitem steuereinträglichste Produkt in diesem Bereich – ein Satz gewählt, der auf dem arithmetischen Durchschnitt der heutigen Sätze basiert. Für Diesel, Gasöl für Heizzwecke und schweres Heizöl andererseits, die vorwiegend gewerblich genutzt werden, hält die Kommission einen am Verbrauch gewogenen Durch-

schnitt für eher angemessen, da er die Auswirkungen auf die gewerblichen Kosten gering hält.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen schlägt die Kommission folgende Sätze vor:

Alkoholische Getränke	Beträge in ECU
Alkohol für Getränke (je hl reinen Alkohols)	1 271
Zwischenprodukte (je hl)	85
Wein (je hl, durchschnittlich 11 Vol-%)	17
Bier (je hl, durchschnittlich 12,5° Plato)	17
Tabakwaren	
Zigaretten (spezifische Verbrauchsteuer je 1 000)	19,5
ad val. + MwSt (in % des Einzelhandels- preises)	52 %–54 %
Zigarren und Zigarillos ad val + MwSt (in % des Einzelhandels- preises)	34 %–36 %
Rauchtabak	
ad val + MwSt (in % des Einzelhandels- preises)	54 %–56 %
Sonstige Tabakwaren	
ad val. + MwSt (in % des Einzelhandels- preises)	41 %–43 %
Mineralöle	
Benzin, verbleit, und mittelschwere Öle, die als Treibstoff verwendet werden, je 1 000 l	340 ECU
Benzin, bleifrei, je 1 000 l	310 ECU
Flüssiggas (LPG), je 1 000 l	85 ECU
Dieselmotortreibstoff, je 1 000 l	177 ECU
Heizöl und mittelschwere Öle für Heizzwecke	50 ECU
Schweres Heizöl, je 1 000 kg	17 ECU

Zu beachten ist schließlich noch, daß die oben vorgeschlagenen Verbrauchsteuern auf der zum 1. April 1987 bestehenden Situation basieren. Von jetzt bis 1992 werden die Beträge der spezifischen Abgaben von der Kommission jährlich entsprechend dem allgemeinen Einzelhandelspreisindex der Gemeinschaft angepaßt, und die revidierten Zahlen werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt.

6. Finanzielle Auswirkungen insgesamt

Wie bereits dargelegt, hat die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge berücksichtigt, daß für die größtmögliche Anzahl von Mitgliedstaaten finanzielle Beeinträchtigungen auf ein Mindestmaß begrenzt werden müssen.

Etwaige haushaltspolitische Anpassungen, die in einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich werden könnten, sind in erster Linie Sache der betreffenden Länder selbst. Eine erste globale Bewertung des voraussichtlichen Gesamteffekts der Kommissionsvorschläge ist jedoch bereits jetzt möglich. Quantitative Schätzungen müßten auf rein mechanischen Berechnungen basieren, die nicht die aus Änderungen der Steuern und der Preise resultierenden Änderungen in der Nachfrage (Elastizität) berücksichtigen. Sie berücksichtigen auch nicht die Aus-

wirkungen auf den Handel in Grenzgebieten oder die Stabilisierungsmechanismen auf makroökonomischer Ebene (wenn der reine Haushaltseffekt nicht durch andere Maßnahmen ausgeglichen worden ist). Die Berücksichtigung dieser Effekte würde im Prinzip die ursprünglichen Gewinne oder Verluste verringern. Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß durch die derzeitige Komplexität – sowohl in bezug auf die Sätze als auf die Steuerstrukturen – und durch die Freiheit, die den Mitgliedstaaten gewährt wird, um bis zum 31. Dezember 1992 die notwendigen steuerlichen Anpassungen zu vollziehen, jede Schätzung dieser mäßigenden Effekte besonders heikel und unsicher wird. Insbesondere erfordert eine gründliche Untersuchung dieser Effekte eine vorherige Kenntnis der Art und des Umfangs der Ausgleichsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer Haushaltslage und der Rolle der indirekten Steuern, ergreifen würden. Die Kommission hat schon zu einem frühen Zeitpunkt während der Ausarbeitungsphase ihrer Vorschläge um solche Auskünfte gebeten, hat aber nur unzureichende Antworten erhalten. Die Beurteilung der Auswirkungen dieser Vorschläge auf einzelne Mitgliedstaaten ist in erster Linie eine Aufgabe für die Mitgliedstaaten selbst. Mit der Veröffentlichung der Vorschläge kann diese Aufgabe nun in Angriff genommen werden. Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungen einige Forschungsarbeiten unternommen. Sie ist bereit, diese Studien weiterzuführen und sie auf Grundlage von Vorschlägen, die die Mitgliedstaaten ihr zu wünschenswerten Anpassungen unterbreiten könnten, zu vervollständigen.

Vorbehaltlich dieser Einschränkungen sieht es so aus, als könnten drei Mitgliedstaaten (Belgien, Italien und die Niederlande) mit den vorgeschlagenen Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersätzen weiterhin das gleiche Gesamtsteueraufkommen erzielen wie bisher. Ein Mitgliedstaat (Frankreich) müßte eine geringe Einbuße an Einnahmen hinnehmen, während sich für drei Mitgliedstaaten (Deutschland, das Vereinigte Königreich und Griechenland) die Haushaltseinnahmen geringfügig oder mäßig erhöhen würden. Zwei Mitgliedstaaten (Irland und Dänemark) werden erhebliche haushaltsmäßige Einbußen hinnehmen müssen, während die anderen Mitgliedstaaten (Luxemburg, Spanien und Portugal) ein erhebliches Steuermehraufkommen zu verzeichnen hätten.

7. Zeitplan

Die gemeinschaftlichen Sätze für die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern sollen spätestens am 31. Dezember 1992 in Kraft treten. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, wie sie bis zu diesem Zeitpunkt auf dieses Ziel hinarbeiten. Die Kommission wird die Fortschritte der Mitgliedstaaten verfolgen und dem Rat gemäß Artikel 8 b des EWG-Vertrages, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte, in regelmäßigen Zeitabständen Bericht erstatten. Solche Berichte werden die Notwendigkeit von

etwaigen zusätzlichen Änderungsmaßnahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung prüfen.

Außerdem legt die Kommission einen Vorschlag für einen Annäherungsprozeß vor, der den „Vorschlag für eine Stillhaltevereinbarung“¹⁾ ersetzt, der gegenwärtig dem Rat vorliegt. Der Vorschlag für einen Annäherungsprozeß, der sowohl die Mehrwertsteuersätze als auch die wichtigsten Verbrauchsteuersätze abdeckt, soll gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit nicht vom Gesamtziel abweichen.

8. Schlußbemerkungen

Die Abschaffung der Steuergrenzen ist ein wesentliches Element in der Vollendung des Binnenmarktes. Aber sie wird auch an sich eine Errungenschaft von unschätzbarem Wert sein. Den direktesten und sofortigen Nutzen hätten Industrie und Handel, dadurch daß die Verwaltungskosten von steuerlichen Grenzformalitäten praktisch verschwinden und sich die Beförderungszeiten für die Waren somit verringern würden. Von diesen Kosten befreit würden die Unternehmen der Gemeinschaft sowohl im Binnenmarkt als auch international konkurrenzfähiger werden. Allein dies würde ihre potentiellen Marktanteile vergrößern und Einsparungsmöglichkeiten eröffnen. Diese, zusammen mit der Reduzierung der Verwaltungskosten, würden sich in niedrigeren Verbraucherpreisen widerspiegeln. Die Inlandsnachfrage der Gemeinschaft würde reell steigen, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf das Wachstum des BIP. Und natürlich verringern sich für die Mitgliedstaaten die Kosten für die Grenzkontrollen. Grenzkontrollen aus steuerlichen Gründen stellen die überwältigende Mehrheit solcher Kontrollen dar. Eine Gemeinschaft, in der es Bürger nicht mehr nötig haben, sich darüber zu sorgen, ob oder ob nicht sie ihren Reisefreibetrag überstiegen haben, oder ob sie ihren Wagen in dem einen oder dem anderen Mitgliedstaat fahren dür-

¹⁾ KOM (85) 606 geändert durch KOM (87) 17

fen; eine Gemeinschaft, in der Unternehmen Geschäfte mit Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten tätigen können, sowie sie es mit Verbrauchern in der Nebenstraße oder der nächsten Stadt tun; eine Gemeinschaft, in der es das endlose Schlange stehen, Ausfüllen von Formularen und Abstempeln an Grenzposten nicht mehr gibt; eine Gemeinschaft, in der Güter und Dienstleistungen nicht mehr die zusätzlichen und unnötigen Kosten der Verzögerungen und der Bürokratie tragen müssen; solch eine Gemeinschaft ist die allseitigen Bemühungen wohl wert, die die Kommissionsvorschläge zweifellos benötigen werden.

Die Kommission gibt zu, daß diese Anstrengung beträchtlich sein wird. Sie hat ihr Möglichstes getan, um diese Anstrengung möglichst gering zu halten, aber sie ist sich trotz allem darüber im klaren, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen einigen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten machen werden, selbst wenn sie einen gewissen Grad an Flexibilität und eine angemessene Anpassungsfrist (bis Ende 1992) vorsehen. Die Kommission hat daher stets anerkannt, daß Abweichungen notwendig sein könnten, denn diese Schwierigkeiten dürfen nicht die Erreichung des grundlegenden Ziels, nämlich die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, gefährden. Trotzdem liegt es im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft, derartige Abweichungen auf ein Minimum zu beschränken.

Die Kommission ist der Überzeugung, daß ihre jetzigen Vorschläge zur Annäherung der Mehrwertsteuersätze zusammen mit den bereits auf dem Tisch liegenden Vorschlägen zwei wesentlichen Zielen dienen. Erstens werden sie die Beseitigung der Steuergrenzen ermöglichen. Damit wäre ein Beitrag zur Schaffung einer integrierten, expandierenden europäischen Volkswirtschaft geleistet. Zweitens werden sie soweit wie möglich dem berechtigten Anliegen der einzelnen Mitgliedstaaten gerecht, ihre bestehenden Wirtschafts- und Steuersysteme keinen zu großen Beeinträchtigungen auszusetzen.

Vorschläge, die im Zusammenhang mit der Annäherung der Sätze und der Harmonisierung der Strukturen der indirekten Steuern vorzulegen sind

A. Mehrwertsteuer

1. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG – Annäherung der Mehrwertsteuersätze [KOM (87) 321]
2. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des Gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG – Beseitigung der Steuergrenzen [KOM (87) 322]
3. Arbeitspapier für einen gemeinschaftlichen Mehrwertsteuer-Clearing-Mechanismus [KOM (87) 323]
4. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines Annäherungsprozesses der Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersätze [KOM (87) 324]

B. Verbrauchsteuern

1. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten. [KOM (87) 325]
2. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren mit Ausnahme von Zigaretten [KOM (87) 326]
3. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Annäherung der Sätze der Verbrauchsteuern auf Mineralöle [KOM (87) 327]
4. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Annäherung der Sätze der Verbrauchsteuern auf alkoholische Getränke und auf in anderen Erzeugnissen enthaltenen Alkohol [KOM (87) 328]

