

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
8 — 68050 — 6401/62

Bonn, den 17. Dezember 1962

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages nach Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753)

- a) **den Vorschlag der Kommission der EWG für eine vom Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu erlassende Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern nebst einer Begründung dieses Vorschlages;**
- b) **eine Aufzeichnung des Bundesministers der Finanzen zu dem Vorschlag der EWG-Kommission.**

Nach dem Vorschlag der EWG-Kommission sollen das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 100 Abs. 2 des EWG-Vertrages angehört werden.

Es kann zur Zeit noch nicht übersehen werden, wann der Rat der EWG über den Vorschlag der Kommission beschließen wird.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

**Ludwig Erhard**

EUROPAISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT  
Kommission

Brüssel, den 31. Oktober 1962

Orig.: F

**Richtlinie**  
**zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften**  
**der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern**

(Vorschlag der Kommission an den Rat)

**Begründung**

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Rom hat sich die Kommission mit der Frage befaßt, wie sich die vielfältigen, gegenwärtig in den sechs Ländern bestehenden Steuerstrukturen und Steuerbelastungen auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auswirken. Unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Vertrages — der steuerlichen Sondervorschriften ebenso wie der allgemeineren Artikel — hat sich die Kommission bemüht, die Voraussetzungen festzustellen, unter denen im Bereich der Steuern die Grundzüge eines echten, die sechs Länder umfassenden Binnenmarktes realisiert werden könnten.

Nach allgemeiner Meinung handelt es sich hierbei hauptsächlich darum, den freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr zu ermöglichen sowie sicherzustellen, daß das mit fortschreitender Entwicklung des Gemeinsamen Marktes eingeführte Spiel des Wettbewerbs nicht durch steuerliche oder andere Maßnahmen zum Schaden der günstigsten Arbeitsteilung, die ein wichtiges Ziel des Vertrages ist, verfälscht werde. Die Kommission ist überzeugt, daß die schrittweise Verwirklichung dieser Ziele auf ernste Hindernisse steuerlicher Art stoßen wird. Die Beseitigung dieser Hindernisse muß schon jetzt ins Auge gefaßt werden. Bei vielen wird dies nur in dem Umfang möglich sein, in dem andere Hindernisse nicht steuerlicher Art, mit denen sie in Zusammenhang stehen, ihrerseits beseitigt oder bestimmte finanzielle oder wirtschaftliche Entscheidungen getroffen sein werden. Dies gilt insbesondere für eine Reihe von Vorschriften auf dem Gebiet der direkten Steuern.

Andere Hindernisse dagegen, die sich unmittelbarer auswirken und weniger von anderen Faktoren abhängen, müssen schon kurzfristig beseitigt werden, wenn die notwendige Entwicklung nicht in Frage gestellt werden soll. Dies gilt in erster Linie für die Umsatzsteuern.

In Anlehnung an die mit den Sachverständigen der nationalen Verwaltungen durchgeführten Arbeiten und das Gutachten des für diesen Zweck gebildeten Steuer- und Finanzausschusses unterbreitet die Kommission nachfolgende Untersuchung über die zur Zeit bestehenden Probleme, und zwar zuerst für den Bereich der direkten Steuern und danach für den Bereich der indirekten Steuern.

\*

Der Einfluß der direkten Steuern ist vielfältig. Die Folgen daraus sind für die Verwirklichung der obengenannten Ziele von Bedeutung.

a) Da die direkten Steuern je nach der Markt- und Konjunkturlage sich in sehr unterschiedlicher Weise auf die Preise auswirken und traditionsgemäß von den Ausgleichsmaßnahmen an den Grenzen ausgeschlossen sind, können sie die Ursache von Verzerrungen bilden.

b) In zweiter Linie haben diese Steuern einen unmittelbaren Einfluß auf die Bewegbarkeit und Verwendung der Produktionsfaktoren, insbesondere des Kapitals. Die Rentabilität der Investitionen wird

durch die Höhe und Aufgliederung der direkten Steuern beeinflusst. Sie tragen also dazu bei, die Kosten und die von den Unternehmen angewendeten Finanzierungsverfahren festzulegen. Divergenzen auf diesem Gebiet können also auch die Wettbewerbsbedingungen verfälschen und können insbesondere beträchtlichen Einfluß auf die Wahl des Ortes der Niederlassung ausüben und so eine in allen Mitgliedstaaten ausgewogene Expansion beeinträchtigen.

c) Schließlich können die Strukturunterschiede der direkten Steuersysteme auch eine Quelle des Ungleichgewichts bilden. Sie beeinflussen häufig künstlich und ohne anderen ersichtlichen Grund in von Land zu Land verschiedener Weise die Wahl einer so oder so gearteten Unternehmens- oder Betriebsform. Der Wettbewerb dieser Unternehmens- oder Betriebsformen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist deshalb häufig beträchtlich verfälscht.

Es besteht kein Zweifel, daß auf lange Sicht diese drei Anlässe für die bestehenden Unterschiede schrittweise abgebaut werden müssen.

Die Aufteilung zwischen direkter und indirekter Steuerlast ist gegenwärtig von Land zu Land ziemlich unterschiedlich (siehe die vergleichende Tabelle im Anhang). Es kann keine Rede davon sein, für die sechs Länder binnen kurzem ein gleiches Verhältnis zwischen beiden Steuerarten vorzusehen. Eine Entwicklung in diesem Sinne wäre aber für die Interessen des Gemeinsamen Marktes außerordentlich wünschenswert. Die Kommission wird daher bei der Ausarbeitung späterer Harmonisierungsvorschläge auf steuerlichem Gebiet diesem sehr delikaten Problem ihre ganze Aufmerksamkeit zuwenden.

Außerdem steht die direkte Besteuerung in zu engem Zusammenhang mit der Investitionspolitik und sogar mit einer echten Konjunkturpolitik, als daß eine ernsthafte Harmonisierung ohne die vorherige Ausarbeitung von Richtlinien auf diesem Gebiet verwirklicht werden könnte.

Bestimmte Strukturunterschiede lassen sich dagegen im Interesse eines vereinheitlichten Marktes ohne allzu lange Fristen verringern. Ebenso können schon jetzt bestimmte gemeinsame Lösungen für die sechs Länder, insbesondere in ihren Steuerbeziehungen zu Drittländern, angestrebt und ausgearbeitet werden.

Gestützt auf die Auffassung der Finanzminister im Jahre 1961 hat sich die Kommission deshalb in den von ihr zusammen mit nationalen Sachverständigen gebildeten Arbeitsgruppen darum bemüht, auf genau umgrenzten Gebieten die jedem Land eigentümlichen Merkmale herauszuarbeiten, um in gewisser Weise die Steuertransparenz zu verwirklichen, auf Grund derer die erforderlichen Entscheidungen später in voller Sachkenntnis getroffen werden können. So bilden beispielsweise die Modalitäten der Besteuerungsgrundlagen für die Unternehmensgewinne (Vorschriften über Abschreibung, Bestandsbewertung, Veräußerungsgewinne usw.) Gegenstand von Sonderuntersuchungen, ebenso wie die in den einzelnen Ländern geltenden Regelungen für Unter-

nehmen, die besondere Verbindungen mit Niederlassungen oder mit Unternehmen in einem anderen Mitgliedstaat oder in Drittländern haben.

Diese Untersuchungen sollen in naher Zukunft die Ausarbeitung einer Reihe von Grundsätzen ermöglichen, die später für die erforderlich gehaltenen Angleichungen fruchtbar werden könnten.

\*

Die Situation hinsichtlich der indirekten Steuern ist unterschiedlich, wie übrigens auch aus dem Wortlaut des Vertrages von Rom selbst hervorgeht, der den durch diese Steuern aufgeworfenen und besser abgegrenzten Problemen eine Vorrangstellung einräumt. Der Grund für diese Vorrangbehandlung ist offensichtlich: der Einfluß der indirekten Steuern auf die Warenpreise ist unmittelbar, und der Warenaustausch in der Gemeinschaft wird somit direkt durch sie betroffen.

Auf diesem Gebiet begnügt sich der Vertrag von Rom in seinen Artikeln 95 und 96 damit, internationalem Brauch entsprechende und vom GATT zugelassene, auf dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland beruhende Regeln der Nichtdiskriminierung aufzustellen.

Dieses Prinzip hat zum Inhalt, daß Waren- und Dienstleistungen in den Ländern ihres endgültigen Verbrauchs und nicht im Lande ihrer Herstellung besteuert werden, was im internationalen Warenaustausch die Anwendung von Ausgleichsausnahmen, nämlich Befreiungen und Vergütungen bei der Ausfuhr sowie Ausgleichsteuern bei der Einfuhr erforderlich macht.

Theoretisch sollte dieses Prinzip durch die Vermeidung einer Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Erzeugnissen eine Steuerneutralität verwirklichen, wie sie für das Bestehen eines gesunden Wettbewerbs erforderlich ist.

Von Zweifeln über den Wert dieses Prinzips abgesehen, stößt man aber in der Praxis auf zwei Arten von Nachteilen, die geeignet sind, die Wirkungen der schrittweisen Senkung der Zölle zum Teil zu neutralisieren und die Verwirklichung eines einheitlichen Waren- und Dienstleistungsmarktes zu bremsen.

Die erste Schwierigkeit ergibt sich aus der den Mitgliedstaaten vertraglich belassenen Möglichkeit, Kompensationen durchzuführen, ohne daß umgrenzt wird, wie die interne Steuerlast der inländischen Erzeugnisse ermittelt werden soll, und ohne daß ausgeschlossen wird, die Steuersätze unter der vom Vertrag ungenau festgesetzten Höchstgrenze zu manipulieren.

Diese Möglichkeit hat die Mitgliedstaaten zur Einführung von Pauschalsätzen veranlaßt, die der Vertrag ausdrücklich nur für die Mehrphasenumsatzsteuersysteme vorsieht.

Hinter diesen schwer kontrollierbaren Sätzen können sich leicht Exportprämien und ein Einfuhrschutz verstecken, die geeignet sind, den Wettbewerb zu verfälschen.

Die zweite Schwierigkeit liegt in der Beibehaltung der Steuergrenzen, welche die Anwendung des Grundsatzes der Besteuerung im Bestimmungsland voraussetzt. Diese Grenzen bilden insbesondere wegen der erforderlichen Kontrollen ein Hindernis für den freien Warenverkehr. Sie sind eine Anomalie in einer Wirtschaftsunion, die in den sechs Ländern einen einzigen Markt mit binnenmarktähnlichen Eigenschaften verwirklichen will.

Diese beiden Schwierigkeiten haften sämtlichen indirekten Steuern an, machen sich aber mehr oder weniger bemerkbar je nach der Struktur und Art der Steuern, die übrigens auch jede für sich Nachteile aufweisen.

a) Was in erster Linie die anderen indirekten Steuern als die Umsatzsteuern betrifft, die in der Regel auf einer einzigen Stufe erhoben werden, so gestattet ihre Struktur häufig die Einführung von Vergütungen und Ausgleichsabgaben, die der tatsächlichen Belastung sehr nahekommen. Gleichwohl sieht man sich erheblichen Schwierigkeiten gegenüber, sobald es sich um den Ausgleich der Verbrauchsteuern handelt, die die betroffene Ware nicht unmittelbar belasten, oder wenn die Verbrauchsteuern nach Kriterien erhoben werden, die für die importierten Erzeugnisse in der Praxis nicht anwendbar sind.

In diesen Fällen ist die Anwendung von Pauschalmaßnahmen an der Grenze unvermeidlich.

Die in der Regel beträchtliche Höhe der indirekten Steuern bietet darüber hinaus in vielen Fällen die Möglichkeit, um bestimmte nationale Erzeugnisse zu schützen oder um den Verbrauch auf die Wahl eines bestimmten Erzeugnisses zu lenken (eine Steuer auf Margarine kann einen Schutz für Olivenöl darstellen, eine Weinsteuer einen Vorteil für das Bier), was ebenfalls eine Wettbewerbsbeschränkung darstellt.

Aus diesen verschiedenen Gründen dürfte eine schrittweise Harmonisierung unerlässlich sein. Hierbei treten aber unverzüglich zahlreiche Schwierigkeiten auf; der Anteil dieser Steuern an den Gesamthaushaltseinnahmen variiert von Land zu Land erheblich; er ist in Italien besonders groß, in Deutschland, Frankreich und Belgien weniger groß und in den Niederlanden und in Luxemburg noch geringer. Hinzu kommt, daß einige dieser Steuern in allen sechs Ländern bestehen, andere jedoch nur in einem oder zwei Ländern. Schließlich richten sie sich nach wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten, die von Land zu Land verschieden sind.

Dies führt dahin, eine zeitlich gestufte Harmonisierung in Aussicht zu nehmen:

- kurzfristig handelt es sich darum, die Strukturunterschiede bei den allen sechs Ländern gemeinsamen Steuern zu beseitigen;
- auf längere Sicht muß die Möglichkeit einer Annäherung der Sätze sowie die etwaige Einarbeitung der Sondersteuern bestimmter Länder in das allgemeine Umsatzsteuersystem untersucht werden.

Unter diesem Blickwinkel hat die Kommission eine eingehende Prüfung einiger Verbrauchsteuern, insbesondere auf Bier, Tabak und Zucker, unternommen mit der ersten Zielsetzung, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen inländischen Waren und gleichartigen eingeführten Waren gemäß Artikel 95 des Vertrages zu gewährleisten.

b) Bei den Umsatzsteuern kommt den Nachteilen, die allen indirekten Steuern anhaften, eine ganz besondere Bedeutung zu, weil in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs eine Umsatzsteuer besteht, die kumulativ ist. Infolge des allgemeinen Charakters dieser Steuer werden sämtliche Produktionszweige von ihr betroffen, und es kann sich, wie die Erfahrung der vergangenen Jahre gezeigt hat, hierdurch eine ernstliche Beeinträchtigung des gesunden Wettbewerbs ergeben.

Das Kaskadensystem läßt vor allem die mit dem System des Ausgleichs an den Grenzen verbundenen Nachteile stärker hervortreten; der Begriff des Durchschnittssatzes, auf den zurückzugreifen man sich gezwungen sah, ist nämlich an sich schon eine Quelle von Schwierigkeiten.

Die den Mitgliedstaaten durch den Vertrag belassene Freiheit, die Höhe der Ausgleichsabgaben innerhalb der in Artikel 95 und 96 vorgesehenen Höchstgrenze ändern zu können, deren Tragweite noch größer wird, weil es sich um Durchschnittssätze handelt, die sich leichter manipulieren lassen, bildet einen Unsicherheitsfaktor für den Warenaustausch.

Eine gewisse Stabilität des „Kostenfaktors“ Steuern ist u. a. für die Wirtschaft selbstverständlich unerlässlich, um die Verkaufspreise der Erzeugnisse, die Gegenstand des internationalen Handels bilden, so festsetzen zu können, daß dem durch die schrittweise Senkung der Zölle immer intensiver werdenden Wettbewerb begegnet werden kann. Solange also die Ausgleichsabgaben und Vergütungen modifiziert werden können, sehen sich diese Wirtschaftskreise je nach Sachlage gezwungen, mehr oder weniger gewinnbringende Verkaufspreise auf der Wettbewerbsebene festzusetzen, um etwaigen Folgen vorzubeugen, die solche Modifikationen nach sich ziehen könnten.

Darüber hinaus haben die Kaskadensysteme in der Regel einen integrationsfördernden Charakter und stellen einen Vorteil für die bereits integrierten Unternehmen dar. Weiterhin sind sie geeignet, ein Hindernis für die industrielle Spezialisierung und damit für den technischen Fortschritt und die Produktivität zu bilden.

Die Kommission hat zunächst versucht, die erwähnten Nachteile, wenn auch nicht zu beseitigen, so doch im Rahmen des Möglichen zu verringern, und zwar durch eine Vereinbarung unter den Mitgliedstaaten, die darin besteht, die Sätze der Ausgleichsabgaben und Vergütungen grundsätzlich nicht mehr abzuändern, es sei denn aus steuertechnischen Gründen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß der Begriff der Steuertechnik sehr unterschiedlich ausgelegt wurde, und das Übereinkommen hat deshalb in der Praxis nicht alle erhofften Ergebnisse gehabt. Der „stand still“, der zu einem bestimmten Zeitpunkt die steuer-

lichen Maßnahmen kristallisieren sollte, wurde nicht angenommen, weil die Mitgliedstaaten nicht völlig auf die Möglichkeit einer Revision der bestehenden Sätze im Rahmen der in den Artikeln 95 und 96 des Vertrages zugewilligten Grenzen verzichten wollten.

Darüber hinaus hat die Kommission gleichzeitig eine weitere Aktion eingeleitet und versucht, für die nach einem bestimmten Durchschnittssatz festgesetzten Ausgleichsabgaben und Vergütungen eine gemeinsame Berechnungsmethode einzuführen. Auch auf diesem Gebiet konnte bisher keine Einigung erzielt werden. Diese Methode hat zwar auf technischer Ebene eine günstige Beurteilung erhalten, aber von einzelnen ist bereits das Prinzip einer derartigen gemeinsamen Berechnungsmethode bestritten worden, das die in Artikel 95 bis 97 des Vertrages gewährten Möglichkeiten beschränken würde.

Selbst wenn zu diesem besonderen Punkt eine Einigung erzielt werden könnte, würde dies lediglich eine vorübergehende Lösung darstellen, da die sich aus den Durchschnittssätzen der Vergütung oder den Durchschnittssätzen der Besteuerung ergebenden Verzerrungen nicht ausgeschaltet würden und sämtliche anderen Nachteile, insbesondere der Anreiz zur Integration der Unternehmen sowie die Beibehaltung der Steuergrenzen, bestehen blieben.

Angesichts dieser Lage und in Erwägung der Tatsache, daß die in Artikel 95 bis 97 aufgestellten Regeln selbst Übergangscharakter haben, ist die Kommission davon überzeugt, daß einzig die übrigens in Artikel 99 vorgesehene Harmonisierung geeignet ist, eine endgültige Lösung dieser Probleme herbeizuführen.

Aus diesem Grunde wurden Arbeitsgruppen mit dem Auftrag gebildet, die verschiedenen Möglichkeiten einer Harmonisierung der Umsatzsteuern vom technischen Gesichtspunkt zu prüfen. Nach eingehenden Untersuchungen sind diese Arbeitsgruppen und der Steuer- und Finanzausschuß zu der Schlußfolgerung gekommen, daß die Kaskadensteuern nicht nur nicht als Harmonisierungsgrundlage dienen können, sondern im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes verschwinden müssen.

Gestützt auf die Untersuchungsergebnisse der Arbeitsgruppen, die mehrere nicht kumulative Umsatzsteuersysteme untersucht haben, die sich für eine Harmonisierung eignen könnten, nämlich eine allgemeine nichtkumulative Steuer auf einer dem Einzelhandel vorgeschalteten Stufe, eine gemeinsame auf der Produktionsstufe erhobene Steuer und eine nichtkumulative Mehrwertsteuer, die alle gegebenenfalls mit einer autonomen Einzelhandelssteuer kombiniert werden können, ist die Kommission zu der Auffassung gekommen, daß das letztlich allein in Betracht kommende und deshalb anzustrebende System eine Mehrwertsteuer sein muß, die bis zur Großhandelsstufe einschließlich erhoben wird und die gegebenenfalls je nach dem Bedarf und den Gewohnheiten der Mitgliedstaaten mit einer zusätzlichen autonomen Steuer auf der Einzelhandelsstufe kombiniert werden kann.

Ein derartiges System wäre vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt neutral, würde einen verhältnismäßig

hohen Steuersatz zulassen, da die Entrichtung der Steuer auf den ganzen Weg von Produktion und Großhandel verteilt wird und weder den technischen Fortschritt noch die Produktivität benachteiligt, da Investitionen nicht von einer Steuerkumulierung betroffen würden. Andererseits würde dieses System unter gewissen Voraussetzungen gestatten, die Beseitigung der Steuergrenzen durch den Übergang vom Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland zum Prinzip der Besteuerung im Ursprungsland ins Auge zu fassen. Schließlich würde dieses System nicht ausschließen, die harmonisierten Steuern in bezug auf eine gemeinschaftliche Politik der Expansion und Konjunktur, wie auch die autonomen zusätzlichen Steuern im Rahmen einer nationalen Politik auf sozialem, wirtschaftlichem und budgetärem Gebiet zu handhaben.

Überzeugt davon, daß die durchgeführten eingehenden Untersuchungen eine ausreichende Grundlage darstellen, um eine Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen zu können, und in Anbetracht der Dringlichkeit einer Harmonisierung der Umsatzsteuern wegen ihres Einflusses auf den internationalen Warenaustausch, der um so klarer hervortreten wird, je mehr die Zollgrenzen ihre Bedeutung verlieren und schließlich verschwinden, glaubt die Kommission in der Lage zu sein, schon jetzt konstruktive Vorschläge auf diesem Gebiet machen zu können.

Selbstverständlich müssen die in den Steuergesetzgebungen der Mitgliedstaaten erforderlichen Änderungen schrittweise erfolgen, um wirtschaftliche Störungen zu vermeiden und die Einkommensquellen der Mitgliedstaaten nicht zu abrupt zu ändern. Aus diesem Grund glaubt die Kommission, daß man nach behutsam festgesetzten Etappen vorgehen muß, um unmerklich ein neues Gleichgewicht finden zu können, daß die derzeitigen Nachteile beseitigt.

Aus praktischen Erwägungen sollte man deshalb wohl während einer ersten Stufe nur die Beseitigung der Kaskadensteuern planen und es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, ein ihnen auf Grund ihrer derzeitigen Struktur und ihres Haushaltsbedarfs am besten entsprechendes nichtkumulatives System frei zu wählen. Diese Stufe sollte einen Zeitraum von vier Jahren nicht überschreiten.

In einer zweiten Stufe wäre von den Mitgliedstaaten zu fordern, das gewählte System in Richtung eines auf die Gemeinschaft ausgerichteten Umsatzsteuersystems zu entwickeln, ohne jedoch eine Vereinheitlichung der Sätze und Befreiungen zu verlangen. Es darf bemerkt werden, daß der Übergang zur zweiten Stufe nicht durch eine Ersetzung der Systeme, sondern durch eine Fortentwicklung der während der ersten Stufe gewählten Systeme erfolgt, eine Entwicklung, die durch eine Anpassung der Erhebungsmodalitäten herbeigeführt wird (etwa derart, daß durch Einführung der Steuererhebung in fraktionierten Zahlungen eine auf der dem Einzelhandel vorgeschalteten Stufe in Richtung einer Mehrwertsteuer bis einschließlich der Großhandelsstufe weiter entwickelt wird). Diese Stufe ist für einen Mitgliedstaat nicht notwendig, der schon während der ersten Stufe ein Mehrwertsteuersystem gewählt haben sollte.

Während der dritten Etappe müßte die Harmonisierung derart weitergeführt werden, daß es möglich wäre, die Steuergrenzen zu beseitigen, wobei die Neutralität der Umsatzsteuern in bezug auf den Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten gewahrt werden müßte. Um dieses Ziel zu erreichen, kann es sich als notwendig erweisen, das am Ende der zweiten Etappe verwirklichte gemeinschaftliche System durch eine sehr weitgehende Angleichung der Sätze und Befreiungen zu ergänzen. Die von einer solchen Steuer erwarteten Einnahmen können somit je nach Lage des Falles zu- oder abnehmen, und die Mitgliedstaaten können daher gezwungen sein, auf Kompensationen bei anderen Steuern zurückzugreifen. Man könnte jedoch gewisse Möglichkeiten technischer Art prüfen, die es ermöglichen

würden, die Steuergrenzen zu beseitigen, ohne den Mitgliedstaaten ihre Autonomie auf dem Gebiet der Abgaben und Befreiungen völlig zu nehmen. Aus diesem Grunde scheint es verfrüht, schon jetzt die Fristen und das Programm dieser letzten Stufe festzulegen, die in einer neuen, nach eingehenderen Untersuchungen durch die Steuersachverständigen der Regierungen dem Rat auf Vorschlag der Kommission zu unterbreitenden Richtlinie festgelegt werden könnten.

Auf Grund der verschiedenen vorerwähnten Aspekte und angesichts der Notwendigkeit, möglichst schnell eine auf die Gemeinschaft ausgerichtete Steuerpolitik herbeizuführen, wird dem Rat der Erlaß folgender Richtlinie betreffend die Harmonisierung der Umsatzsteuern vorgeschlagen:

## **Richtlinie**

### **zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN  
WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und insbesondere auf die Artikel 99 und 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und

in Erwägung nachstehender Gründe:

Ziel des Vertrages ist die Schaffung einer auf der Grundlage eines gesunden Wettbewerbs bestehenden Wirtschaftsunion mit den Eigenschaften eines Binnenmarktes.

Voraussetzung für die Erreichung dieses Zieles ist die Anwendung von Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern, durch welche die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälscht und der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr im Gemeinsamen Markt nicht behindert wird.

Die zur Zeit in Kraft befindlichen Rechtsvorschriften entsprechen den genannten Voraussetzungen nicht, weil einerseits die in fünf von sechs Mitgliedstaaten angewendeten kumulativen Mehrphasensteuersysteme nicht wettbewerbsneutral sind und andererseits alle derzeitigen Rechtsvorschriften für den Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft eine Besteuerung bei der Einfuhr und eine Entlastung bei der Ausfuhr vorsehen, was die Beibehaltung von Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten nach sich zieht.

Es liegt somit im Interesse des Gemeinsamen Marktes, eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Umsatzsteuern vorzunehmen, um soweit als möglich jene Faktoren auszuschalten, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene zu verfälschen und um die Be- und Entlastungsmaßnahmen im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

Die Untersuchungen auf dem Gebiet der Umsatzsteuern haben gezeigt, daß die Harmonisierung zur Beseitigung der kumulativen Mehrphasensteuersysteme und zur Annahme einer gemeinsamen Mehrwertsteuer auf allen Stufen der Produktion und des Großhandels seitens aller Mitgliedstaaten führen muß, wobei es den Mitgliedstaaten freigestellt wird, auf der Einzelhandelsstufe autonom eine ergänzende Steuer zu erheben oder die Einzelhandelsstufe in eine gemeinsame Mehrwertsteuer einzubeziehen.

Ein schrittweises Vorgehen ist notwendig, da die empfohlene Harmonisierung der Umsatzsteuern zu erheblichen Änderungen in der Steuerstruktur der Mitgliedstaaten führen und weitreichende Folgen budgetärer, wirtschaftlicher und sozialer Art haben wird.

Die Ersetzung der in den meisten Mitgliedstaaten geltenden kumulativen Mehrphasensteuersysteme durch nichtkumulative Systeme wird die wettbewerbsverzerrenden Faktoren beseitigen. In einer ersten Stufe ist deshalb die Annahme eines nichtkumulativen Systems durch alle Mitgliedstaaten vorzusehen, das ihnen die Wahl des für sie geeigneten Systems überläßt.

In einer zweiten Stufe müssen die Mitgliedstaaten das gewählte nichtkumulative System in Richtung eines gemeinsamen Mehrwertsteuersystems weiterentwickeln, ohne jedoch harmonisierte Sätze und Befreiungen übernehmen zu müssen.

Dieses gemeinsame System einer Mehrwertsteuer wird die Wettbewerbsneutralität in dem Sinne herbeiführen, daß innerstaatlich gleiche Waren ohne Rücksicht auf die Länge des Warenweges gleich hoch belastet werden, und daß im grenzüberschreitenden Warenverkehr die Belastung der Waren bekannt ist, damit der Umsatzsteuerausgleich exakt vorgenommen werden kann.

Es läßt sich heute noch nicht vorsehen, in welcher Frist sämtliche Voraussetzungen für die Verwirklichung des Endzieles erfüllt werden können. Es ist also besser, die dritte und letzte Stufe und die in ihr zu treffenden Maßnahmen später festzulegen, und zwar auf Grund geeigneter, von der Kommission dem Rat zu unterbreitender Vorschläge —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

#### A r t i k e l 1

Die Mitgliedstaaten, die die Umsatzsteuer nach einem kumulativen Mehrphasensteuersystem erheben, ersetzen spätestens zu Beginn des vierten Jahres, das auf das Jahr folgt, in dem diese Richtlinie bekanntgegeben wird, ihr kumulatives Steuersystem durch ein nichtkumulatives Steuersystem, das die Warenpreise und Dienstleistungen grundsätzlich nur einmal erfaßt. Den Mitgliedstaaten wird jedoch die Möglichkeit belassen, neben der genannten nichtkumulativen Steuer eine autonome zusätzliche Steuer auf der Einzelhandelsstufe einzuführen oder, wenn sie ein Mehrwertsteuersystem gewählt haben, die Anwendung der Mehrwertsteuer bis auf die Einzelhandelsstufe einschließlich zu erstrecken. Mit

Ablauf des oben bezeichneten Zeitraums ist die Anwendung von pauschalen Ausgleichsmaßnahmen bei der Einfuhr und Ausfuhr im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr zulässig.

#### Artikel 2

Die Mitgliedstaaten geben am Ende eines jeden Jahres des in Artikel 1 genannten Zeitraums der Kommission die Maßnahmen bekannt, die sie zur Durchführung der in Artikel 1 vorgesehenen Verpflichtungen ergriffen oder geplant haben.

#### Artikel 3

Spätestens am Ende der Übergangszeit führen die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem ein, das sich bis auf die Großhandelsstufe, diese eingeschlossen, erstreckt und dessen Struktur und Anwendungsmodalitäten auf Vorschlag der Kommission vom Rat vor dem Ende des in Artikel 1 vorgesehenen Zeitraums beschlossen werden. Es steht den Mitgliedstaaten frei, auf der Einzelhandels-

stufe eine autonome zusätzliche Steuer zu erheben oder den Anwendungsbereich der gemeinsamen Mehrwertsteuer bis auf die Einzelhandelsstufe einschließlich zu erstrecken.

#### Artikel 4

Die Kommission prüft, in welcher Weise und binnen welcher Frist die Harmonisierung der Umsatzsteuern nach Artikel 3 ihr Endziel erreichen soll, nämlich die Beseitigung der Besteuerung bei der Einfuhr und der steuerlichen Entlastung bei der Ausfuhr im Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten unter Wahrung der Neutralität der Umsatzsteuern in bezug auf diesen Warenaustausch.

Die Kommission unterbreitet dem Rat rechtzeitig entsprechende Vorschläge, damit dieser vor dem Ende der Übergangszeit seine Entscheidungen treffen kann.

#### Artikel 5

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel, am . . .

Im Namen des Rats

Der Präsident



**Die Zusammensetzung des Steueraufkommens des Staates und der staatlichen Unterverbände  
(1959)**

(in v. H. des Gesamtsteueraufkommens)

Steuergruppe	Bundes- republik Deutschland	Frankreich	Belgien	Niederlande	Italien	Luxemburg
<b>I. Steuern auf Einkommen und Vermögen</b> .....	50,6	34,8	41,2	56,2	27,4	62,8
davon:						
1. Einkommensteuer .....	(23,0)	(13,7)	(34,2)	(38,8)	(20,0)	(30,6)
2. Körperschaftsteuer .....	( 8,4)	( 9,7)		(13,5)	( 3,0)	(15,8)
3. Grund- und Gebäude- steuern .....	( 2,6)	( 5,1)	( 4,3)	( 2,2)	( 3,8)	( 2,4)
4. Gewerbesteuern .....	(10,7)		( 0,4)	( 0,0)	—	( 8,3)
5. Vermögensteuern .....	( 1,9)	—	—	( 1,5)	—	( 2,8)
<b>II. Vermögenszuwachs- und Kapitalverkehrssteuern</b> ..	2,8	5,5	6,0	3,8	7,0	2,3
<b>III. Steuern auf die Einkom- mensverwendung</b> .....	46,6	59,7	52,8	40,0	65,6	34,9
davon:						
1. Umsatz- und Transport- steuern .....	(25,3)	(34,7)	(29,1)	(19,0)	(20,4)	(16,2)
2. Steuern auf Lebens-, Ge- nußmittel und Getränke .	(10,9)	( 9,0)	( 7,5)	( 9,1)	(23,3)	(11,3) <sup>1)</sup>
3. Kraftfahrzeug- und Mine- ralölsteuern .....	( 5,5)	(10,1)	( 8,9)	( 3,9)	(11,5)	( 1,8) <sup>2)</sup>
4. Sonstige Verbrauch- und Aufwandsteuern .....	( 0,8)	( 3,6)	( 1,8)	( 0,3)	( 4,9)	( 1,8)
5. Zölle .....	( 4,1)	( 2,3)	( 5,3)	( 7,7)	( 5,5)	( 3,9)

<sup>1)</sup> Die Mineralölsteuer ist in dieser Zahl enthalten.

<sup>2)</sup> nur Kraftfahrzeugsteuer

NB: Die Tabelle ist aus dem Bericht des Steuer- und Finanzausschusses übernommen.

## **Aufzeichnung des Bundesministers der Finanzen**

### **zu dem Vorschlag der Kommission der EWG für eine Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Umsatzsteuern**

Nach Artikel 99 des EWG-Vertrages hat die Kommission der EWG zu prüfen, wie die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, einschließlich der Ausgleichsmaßnahmen für den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisiert werden können. Die Kommission hat dem Rat der EWG entsprechende Vorschläge zu unterbreiten, der darüber einstimmig zu entscheiden hat.

Nach Artikel 100 Abs. 1 des EWG-Vertrages erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

Die Kommission der EWG hat nunmehr nach langjährigen Untersuchungen auf Grund dieser Bestimmungen ihren Vorschlag zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern dem Rat der EWG vorgelegt.

Dieser Vorschlag sieht die schrittweise Einführung eines den Mitgliedstaaten gemeinsamen Mehrwertsteuersystems vor, das sich bis zur Großhandelsstufe einschließlich erstreckt. Den Mitgliedstaaten soll es jedoch freistehen, auch den Einzelhandel in die gemeinsame Mehrwertsteuer einzubeziehen oder auf der Einzelhandelsstufe eine autonome zusätzliche Steuer zu erheben. Die stufenweise Har-

monisierung soll in folgender Weise durchgeführt werden:

Spätestens zu Beginn des vierten Jahres nach Erlass der Harmonisierungsrichtlinie durch den Rat der EWG sollen die Mitgliedstaaten mit einem kumulativen Mehrphasensteuersystem dieses System durch ein nichtkumulatives System ersetzen.

Am Ende einer zweiten Stufe, spätestens jedoch mit Ablauf der Übergangszeit des EWG-Vertrages, ist das gemeinsame Mehrwertsteuersystem einzuführen, dessen Struktur und Anwendungsmodalitäten vom Rat der EWG noch vor Ende der ersten Stufe zu beschließen sind.

Einer späteren Entschließung des Rates soll vorbehalten bleiben, in welcher Weise und binnen welcher Frist das Endziel der Harmonisierung, nämlich die Beseitigung der Steuergrenzen zwischen den Mitgliedstaaten, erreicht werden soll.

Wenn die von der Kommission der EWG vorgeschlagene Richtlinie vom Rat erlassen wird, haben die Mitgliedstaaten ihr innerstaatliches Recht den Erfordernissen dieser Richtlinie anzupassen. Die Bundesrepublik Deutschland müßte ihr gegenwärtig geltendes System einer Allphasen-Bruttoumsatzsteuer daher nach Maßgabe dieser Richtlinie beseitigen. Nach Artikel 189 Abs. 3 des EWG-Vertrages ist eine Richtlinie des Rates für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel.