

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(93) 256 endg.

Brüssel, den 2 . Juni 1993

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

VERSTÄRKUNG DER EFFIZIENZ DES BINNENMARKTES

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSION

FÜR EIN STRATEGISCHES PROGRAMM ZUR VERWALTUNG
UND WEITERENTWICKLUNG DES BINNENMARKTES

- Festlegung unter geeigneten Umständen von Rahmenmaßnahmen, mit denen ein Höchstmaß an Kohärenz bei verschiedenen Arten von Maßnahmen bestimmter Zielstellungen hergestellt werden kann; die Veröffentlichung von Grünbüchern entspricht diesem Ziel und kann eine wesentliche Ergänzung der Initiativen zur Erhöhung der Transparenz und der Kohärenz der Gesetzgebungspolitik der Gemeinschaft darstellen.

51. Bei den bisher erzielten Ergebnissen bestehen Hindernisse im Austausch fort, die von der Kommission gemäß den beschriebenen Arbeitsmethoden und dem dargelegten Ablauf der Schwerpunkte zu beseitigen sein werden.

a) Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen und Bürger

(i) Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums

52. Auf der Grundlage des Weißbuches konnten zahlreiche Abweichungen zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften, die den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen beeinträchtigen, beseitigt werden. Dieser Vorgang muß fortgesetzt werden, wobei die Einführung von Neuerungen unter Beachtung der Wettbewerbsregeln zu erfolgen hat:

- Der freie Warenverkehr muß durch die Harmonisierung der Regeln zum Schutz der biotechnischen Erzeugnisse und der Pflanzenzüchtungen (Gegenstand eines Vorschlags an den Rat) und der Gebrauchs- und Geschmacksmuster gefördert werden;
- die Freiheit der Dienstleistungserbringung und der freie Warenverkehr müssen durch die Harmonisierung der Regeln für den Satellitenrundfunk, die Kabelübertragung und die Schutzdauer der Urheberrechte und der damit verwandten Rechte sowie den Rechtsschutz für Datenbanken gestärkt werden.

53. Zusätzlich zu den Harmonisierungsregeln sind den Unternehmen neue Schutzinstrumente in den Bereichen Patent- und Markenschutz, Pflanzenzüchtungen und Gebrauchs- und Geschmacksmuster bereitzustellen, die auf dem Grundsatz der einmaligen Hinterlegung und einem gemeinschaftlichen Schutzsystem beruhen. Die Vorschläge hinsichtlich der Warenzeichen und der Pflanzenzüchtungen liegen dem Rat vor; das Übereinkommen über das Gemeinschaftspatent wird gegenwärtig ratifiziert, und ein Vorschlag für Gebrauchs- und Geschmacksmuster wird in Kürze von der Kommission vorgelegt werden.

ii) Schutz personenbezogener Daten

54. Der Rat ist mit einer Reihe von Vorschlägen befaßt, zu denen unter anderem ein Richtlinienvorschlag (der im Oktober 1992 im Anschluß an die Stellungnahme des Europäischen Parlaments geändert wurde) über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr zählt. Die Verbreitung personenbezogener Daten (innerhalb der Unternehmen, zwischen den Unternehmen, im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe und zwischen den Forschungszentren, insbesondere im medizinischen und epidemiologischen Bereich) nimmt mit der Integration der Gemeinschaft und der Entwicklung der Freizügigkeit und des freien Warenverkehrs zu. Der Schutz der Bürger erfordert einen strengen Schutz ihres Privatlebens gegen eine mißbräuchliche Verwendung personenbezogener Daten.

iii) Gesellschaftsrecht

55. Mit der Satzung der Europäischen Gesellschaft würden für die Unternehmen zusätzliche juristische Möglichkeiten geschaffen werden können. Gleichzeitig könnte eine Hauptschwierigkeit überwunden werden, denn die Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten können sich immer noch nicht zusammenschließen, ohne komplizierte und kostspielige Vorkehrungen treffen zu müssen. Dies ist umso seltsamer, als die Steuerregelung für Verschmelzungen bereits im Juli 1990 Gegenstand einer Richtlinie des Rates war. Die Form einer Europäischen Gesellschaft wäre somit eine zusätzliche Wahlmöglichkeit und

gleichzeitig eine Vereinfachung für die Unternehmen. Außerdem hätte sie einen hohen Symbolwert. Ferner könnten mit ihrer Annahme andere Initiativen, wie z.B. die Satzung der Europäischen Genossenschaften und die Zehnte Richtlinie über grenzüberschreitende Fusionen, zu der das Europäische Parlament seine Stellungnahme auf der Suche nach einer Lösung für die Arbeitnehmermitbestimmung zurückgestellt hat, neuen Auftrieb erlangen.

iv) Erleichterung der grenzüberschreitenden Zahlungen

56. Den Verbrauchern und Unternehmen entstehen erhebliche Kosten im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr; diese Kosten können insbesondere bei kleineren Beträgen unangemessen hoch und wenig transparent sein. Wenn es den Großunternehmen in der Regel zwar gelingt, diese Schwierigkeiten zu umgehen, handelt es sich hierbei um eine besonders schwerwiegende Kostenbenachteiligung für den grenzüberschreitenden Handel der KMU.

57. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom März 92 zu dieser Frage an die Banken appelliert, von sich aus die Zahlungsverkehrssysteme leistungsfähiger zu gestalten, sie besser miteinander zu verknüpfen und gegenüber den Kunden die Preistransparenz im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zu erhöhen; auf diese Weise wurde der Vergleich zwischen den Leistungen der Finanzinstitute erleichtert und der Wettbewerb zwischen ihnen gefördert.

58. Die Kommission stellte abschließend fest, daß der Sachstand in der ersten Hälfte des Jahres 1993 überprüft werden würde, und daß sie bei fehlenden Fortschritten ihre Konsequenzen im Hinblick auf den Gesetzgebungsbedarf ziehen würde. Das Parlament unterstützt die Kommission in dieser Frage und wünscht, daß sie in einigen Bereichen noch zwingendere Vorschriften ausarbeitet.

59. Die Verwirklichung dieser Verbesserungen wird je nach Komplexität der zu lösenden Probleme einen unterschiedlich langen Zeitraum in Anspruch nehmen. Außerdem haben die Banken geltend gemacht, daß der geringe Umfang des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs keine Mechanisierung rechtfertigt, die allein eine Kostensenkung bewirken könnte. Es liegen weiterhin zahlreiche Beschwerden vor, und das Europäische Parlament hat sich dieses Problems mit Entschlossenheit angenommen. Es hat gefordert, in einer neuen Initiative mit Ergebniszwang zwingendere, mit Sanktionen versehene Gesetzesvorschriften vorzusehen.

b) Fortsetzung der Steuerharmonisierung und Schaffung günstiger steuerlicher Rahmenbedingungen für Unternehmen

(i) Indirekte Steuern

60. Die Beseitigung der fiskalischen Grenzen und die gemeinschaftsweite Einführung von Mindestsätzen für die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern zum 1. Januar 1993 bilden die Grundlage für die weitere Entwicklung des Binnenmarkts in den nächsten Jahren. Vorgesehen ist die Entrichtung der Mehrwertsteuer im Ursprungsland zum 1. Januar 1997. Die Öffnung der Grenzen und die Marktkräfte tragen gleichermaßen zur Annäherung der Mehrwertsteuersätze bei, die bereits in den letzten Jahren eingesetzt hat und im Interesse der Verbraucher und des Wirtschaftswachstums unbedingt weiter verfolgt werden muß.

61. Die EG-Mindestsätze für die Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Erdölzeugnisse können alle zwei Jahre - erstmals zum 1. Januar 1995 überprüft werden, um auf diese Weise vor allem gesundheits- und umweltschutzpolitischen Belangen Rechnung zu tragen.

62. Was den Übergang zum Ursprungslandsprinzip anbelangt, so gibt die Richtlinie 91/680/EWG vom 16. Dezember 1991 (ABl. L 376 vom 31.12.1991) einen präzisen Zeitplan vor. Die Kommission wird danach bis Ende 1994 einen Bericht mit Vorschlägen vorlegen, zu denen sich der Rat bis Ende 1995 äußern muß. Die endgültige Mehrwertsteuerregelung dürfte dann zum 1. Januar 1997 in Kraft treten. Mit dieser endgültigen Regelung soll eine

unterschiedliche Mehrwertbesteuerung von Inlandsumsätzen und Umsätzen, an denen zwei oder mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, beseitigt werden.

(ii) Direkte Steuern

63. Voraussetzung für die Vertiefung des Binnenmarkts ist die Schaffung steuerlicher Rahmenbedingungen, die unternehmerischen Initiativen förderlich sind. In ihrer Mitteilung vom Juni 1992 hat die Kommission Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung vorgelegt, denen ein Bericht des unabhängigen Sachverständigenausschusses unter dem Vorsitz von Onno Ruding vorausging. Diese Leitlinien müssen nun in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in die Praxis umgesetzt werden. Die regelmäßigen Zusammenkünfte mit den Leitern der Steuerverwaltungen geben bereits einen geeigneten Rahmen der Zusammenarbeit, der auch für die allmähliche Umstellung auf eine echte Koordinierung der innerstaatlichen Steuerpolitik genutzt werden könnte. Eine Koordinierung der direkten Steuern empfiehlt sich nicht zuletzt auch deshalb, weil die Steuern mehr und mehr als Beihilfeinstrument eingesetzt werden und sich so auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken.

64. Ein störungsfreier, leistungsfähiger Binnenmarkt für Unternehmen setzt im steuerlichen Bereich voraus, daß folgende drei Ziele verwirklicht werden. Als erstes gilt es, die Doppelbesteuerung der grenzüberschreitenden Einkommensströme zu beseitigen. Als nächstes muß den steuerlichen Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) Vorrang eingeräumt werden. Das dritte Ziel, das mit der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Weltmärkten zusammenhängt, bestimmt sich durch die Notwendigkeit, die allgemeine Steuerlast für Unternehmen weitgehend zu senken, insbesondere durch geeignete Steueranreize.

- Beseitigung der Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Einkommensströme : Nach den zwei Richtlinien (über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen bzw. über die Befreiung der von einer Tochtergesellschaft an ihre in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Muttergesellschaft ausgeschütteten Gewinne von der Quellensteuer) und dem Übereinkommen über die Verrechnungspreise, die vom Rat im Juli 1990 angenommen worden sind, hat die Kommission zwei weitere Vorschläge vorgelegt, die für die Vollendung des Binnenmarkts dringend erforderlich sind und deren Annahme durch den Rat von den Unternehmen mit Ungeduld erwartet wird.
 - Ziel des ersten Vorschlags ist die Aufhebung der Quellensteuer auf Zinsen und Lizenzgebühren, die eine Tochtergesellschaft an ihre in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Muttergesellschaft abführt.
 - Mit dem zweiten Vorschlag soll den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, die Verluste ihrer in anderen Mitgliedstaaten gelegenen Betriebsstätten und Tochtergesellschaften in ihren Ergebnissen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sind in nächster Zeit weitere Maßnahmen zur Vertiefung des Binnenmarkts vorgesehen. Einige konzentrieren sich in erster Linie auf die KMU (siehe unten). Von den anderen Maßnahmen seien hier zwei Vorschläge genannt, die auf den Ruding-Bericht zurückgehen: Erweiterung des Anwendungsbereichs der "Fusionsrichtlinie" und der "Mutter-/Tochterrichtlinie", um noch bestehende Formen der Doppelbesteuerung weiter zu begrenzen, sowie Vereinfachung der Verfahren zur Anwendung der Klauseln, die in den bilateralen Steuerabkommen die Senkung oder Aufhebung der Quellensteuer vorsehen.

- Steuerliche Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen: Im Anschluß an den Ruding-Bericht hat sich die Kommission in ihren Leitlinien auf eine wichtige Vorgabe verständigt, wonach den nicht als Kapitalgesellschaften verfaßten Unternehmen eine Option zugunsten der Körperschaftsteuer eingeräumt werden soll. Hiermit wird den Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform eine neutrale Besteuerung geboten. Da der Körperschaftsteuersatz in den meisten Mitgliedstaaten unter dem Grenzsatz der Einkommensteuer auf natürliche Personen liegt, würden durch diese Option die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der KMU, die keine

Kapitalgesellschaften sind, verbessert. Ein entsprechender Kommissionsvorschlag ist in Vorbereitung.

Im Bereich der KMU-Besteuerung beschäftigt sich die Kommission derzeit mit zwei weiteren Konzepten.

Zum einen geht es um die Besteuerung von Unternehmensübertragungen, nicht zuletzt auch im Hinblick auf Transaktionen zwischen mehreren Mitgliedstaaten. In einer Zeit, wo eine ganze Unternehmergeneration aus dem Erwerbsleben ausscheidet und Unternehmensumstrukturierungen immer häufiger auftreten, stößt die Übertragung von Unternehmen auf erhebliche steuerliche Hindernisse, die dazu führen können, daß Unternehmen einfach verschwinden.

Ein anderer Ansatz beschäftigt sich mit der Aufhebung der Steuerhemmnisse für die Bildung von Risikokapital. In den meisten Mitgliedstaaten sind Risikokapitalfonds gezwungen, auf komplizierte Organisationsstrukturen zurückzugreifen (oder sich außerhalb der Gemeinschaft niederzulassen), um eine Doppelbesteuerung ihrer Einkünfte (sowohl auf der Ebene des Fonds als auch auf der Ebene des Investors selbst) zu vermeiden. Noch größere Probleme stellen sich bei grenzübergreifenden Transaktionen des Fonds.

- Steueranreize: Steueranreize sind nicht ganz unproblematisch. Da es sich um Ausnahmen vom Gemeinschaftsrecht handelt, müssen für Steueranreize hinreichend restriktive Voraussetzungen festgelegt werden, um Mißbräuche zu verhindern, ohne jedoch gleichzeitig ihre Anwendung zu sehr zu erschweren. Steueranreize dürfen keine neuen Wettbewerbsstörungen im Binnenmarkt verursachen. Häufig ist es sehr schwierig, die tatsächliche wirtschaftliche Bedeutung von Steueranreizen - z. B. im Bereich der Investitionsförderung - zu beurteilen. Andererseits rechtfertigt die hohe allgemeine Steuerbelastung der Unternehmen (Steuern und Sozialabgaben) in einigen Mitgliedstaaten und - verglichen mit den meisten anderen Ländern in der Welt - in der Gemeinschaft überhaupt die Erwägung möglicher Steueranreize, insbesondere zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Kommission beschäftigt sich vor allem mit Steueranreizen zur Gründung und zum Aufbau von KMU, die den größten Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten, sowie für Forschung und Umweltschutz.

65. Seit langem stellen sich auch Probleme bei der Besteuerung von Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind als dem, in dem sie arbeiten. Problematisch ist hier vor allem der Steuerstatus von Grenzgängern. Nach der Öffnung der Grenzen und im Zuge der wachsenden Mobilität der Arbeitnehmer ist eine steuerliche Ungleichbehandlung bei der Einkommensteuer, die bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen faktisch nicht beseitigen können, für den Bürger immer schwerer hinzunehmen. Diese Ungleichbehandlung, von der derzeit mehrere hunderttausend Personen betroffen sind, stellt eine direkte Behinderung der Freizügigkeit dar. Von einer ungleichen Besteuerung sind Arbeitnehmer und Selbständige gleichermaßen betroffen. Die Kommission wird im Rahmen der geeigneten Mittel alle Anstrengungen unternehmen, um festgestellte Diskriminierungen zu beseitigen und neue zu vermeiden.

II. EINE AKTIVE NORMENPOLITIK

66. Die Euro-Normen waren ein Eckstein beim Aufbau des Binnenmarkts für Industrieprodukte und trugen entscheidend dazu bei, die Wirtschaft für dieses Projekt zu gewinnen.

67. Es besteht heute weitgehende Übereinstimmung über die Notwendigkeit der Fortführung und Verstärkung dieser Aktivität, sowohl bezüglich des wirksamen Funktionierens des Gemeinschaftsrechts (auf Normen bezugnehmende Richtlinien und Vergabe-Richtlinien) als auch bezüglich der Schaffung integrierter technischer Rahmenbedingungen zum Nutzen der Industrie.

68. Obwohl es einen politischen Konsens gibt (bestätigt durch die Entschließung des Ministerrats vom Juni 1992, die auf das Grünbuch in Sachen Euro-Normen folgte) und in acht